Joseph E. Stiglitz

WASHINGTON CONSENSUS

Arah Menuju Jurang Kemiskinan

Joseph E. Stiglitz

WASHINGTON CONSENSUS
Arah Menuju Jurang Kemiskinan

Pengantar:
Muhamad Suhud

Diterbitkan Oleh:
INFID

Judul Buku:
Washington Consensus
(Liberalisasi, Deregulasi, Privatisasi)
Arah Menuju Jurang Kemiskinan

Penulis:
Joseph E. Stiglitz

Pengantar:
Muhamad Suhud

Penerjemah:
Darmawan Triwibowo

Disain Cover:
Andy Yoes

Lay-out Isi:
Emil Z. Nasiboe
PERNIK Indonesia

Penerbit:
INFID

Cetakan Pertama, Januari 2002

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH DARI INFID

Krisis ekonomi global yang berawal di Thailand pada bulan Juli 1997 telah membawa negara-negara di Asia (Indonesia, Malaysia, Philipina, Korea) ke dalam situasi 'gawat'. Kemajuan yang sangat mengesankan selama tiga dasawarsa, di mana pendapatan perkapita telah meningkat, kesehatan membaik, kemiskinan telah berkurang, secara amat dramatis hancur dalam sesaat. Namun, bibit malapetaka sebenarnya telah ditanamkan. Awal dasawarsa 90an, negeri-negeri di Asia telah meliberalisasikan pasar keuangan dan pasar modal mereka, bukan karena mereka memerlukan tambahan dana, tetapi karena tekanan internasional, termasuk tekanan dari Departemen Keuangan Amerika Serikat. Perubahan ini telah merangsang masuknya modal berjangka pendek—jenis modal yang mencari keuntungan sebesar-besarnya pada hari, minggu, atau bulan berikutnya (setelah kedatangan mereka), dan bukannya investasi berjangka panjang seperti membangun pabrik-pabrik.

Washington Consensus (Kesepakatan Wahington)—sebutan bagi lembaga seperti Bank Dunia, IMF, Departemen Keuangan AS, yang bermarkas di Wahington—sangat terkontaminsi berbagai kepentingan. *Washington Consensus* menyatakan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat. Tak dapat disangkal bahwa butir-butir *Washington Consensus* merupakan syarat bagi berfungsinya mekanisme pasar. Hanya saja, harus diingat bahwa kebijakan-kebijakan yang direkomendasikannya tidaklah lengkap, bahkan kadangkala salah arah. Mekanisme pasar agar berfungsi dengan baik membutuhkan lebih sekadar tingkat inflasi yang rendah, pasar membutuhkan pula regulasi yang tepat di sektor finansial, kebijakan persaingan usaha, serta kebijakan yang memfasilitasi alih teknologi dan mendorong transparansi. Hal-hal fundamental inilah yang diabaikan dan tidak tercakup dalam *Washington Consensus*. Dogma liberalisasi, seperti diajukan oleh *Washington Consensus* acap kali berubah menjadi tujuan dan bukan lagi berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan sistem finansial yang lebih baik.

IMF lebih suka jika orang luar tidak terlalu banyak bertanya mengenai apa yang sedang mereka kerjakan. Dalam teori, lembaga keuangan itu mendukung institusi-institusi demokrasi di negara-negara yang dibantunya. Dalam prakteknya, IMF merusak proses demokrasi dengan cara mendesakkan kebijakan-kebijakannya. Sudah tentu resminya IMF tidak 'menekan' apapun juga. Ia 'merundingkan' syarat-syarat untuk menerima bantuan. Tetapi semua kekuatan dalam negosiasi itu hanya berada pada satu sisi—sisi IMF—dan lembaga keuangan tersebut jarang sekali memberikan waktu yang cukup untuk menumbukan konsensus atau bahkan untuk mengadakan konsultasi yang luas baik dengan dewan perwakilan rakyat atau dengan masyarakat sipil. Kadang-

kadang IMF sama sekali mengabaikan keterbukaan dan menegosiasikan perjanjian-perjanjian rahasia.

Joseph E. Stiglitz merupakan salah satu pemikir yang cukup kritis dalam menilai perilaku IMF. Dengan latar belakangnya sebagai akademisi dan pernah menduduki jabatan tinggi di Bank Dunia serta Dewan Ekonomi Amerika Serikat tentunya ia memiliki argumen yang kuat dalam kritikannya. Buku kumpulan kuliah Stiglitz ini tentunya amat bermanfaat bagi kita dalam memahami keadaan sebenarnya dari politik dan ekonomi internasional. Kita tentunya bertanya apakah mungkin *Washington Consensus* tersebut mampu dilawan oleh ideologi lain setelah ideologi neoliberalisme mendunia. Jawabannya tentu saja tergantung dari paham yang kita anut. Namun dalam sistem dunia yang tidak adil ini, ketidakadilan tentunya harus dilawan. Selamat membaca.

Jakarta, Januari 2003

Binny Buchori
(Secretary Executive)

PENGANTAR

Serangan 11 September 2001 terhadap gedung World Trade Center di New York Amerika Serikat memberikan kita sebuah pesan. Kita adalah warga dunia yang harus saling berbagi. Kita adalah komunitas global dan harus mengikuti sejumlah aturan yang adil dan jujur sehingga kita bisa hidup bersama dalam damai. Itulah sekelumit kutipan dari buku berjudul *Globalization and Its Discontents* karangan Joseph E Stiglitz.

Stiglitz adalah ketua dewan penasihat ekonomi Amerika Serikat di dalam pemerintahan Bill Clinton periode 1993-1997 dan ekonom senior di Bank Dunia periode 1997-2000. Tahun 2001 lalu Stiglitz mendapat hadiah Nobel Ekonomi atas jasanya menemukan “Pasar dengan Informasi yang Asimetris” bersama George A Akerlof (University of California at Berkeley, AS) dan A Michael Spence (Stanford University, AS).

Washington Consensus (Kesepakatan Wahington)—sebutan bagi lembaga seperti Bank Dunia, IMF, Departemen Keuangan AS, yang bermarkas di Wahington—sangat terkontaminsi berbagai kepentingan. *Washington Consensus* menyatakan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat. Tak dapat disangkal bahwa butir-butir *Washington Consensus* merupakan syarat bagi berfungsinya mekanisme pasar. Hanya saja, harus diingat bahwa kebijakan-kebijakan yang direkomendasikannya tidaklah lengkap, bahkan kadangkala salah arah. Mekanisme pasar agar berfungsi dengan baik membutuhkan lebih sekadar tingkat inflasi yang rendah, pasar membutuhkan pula regulasi yang tepat di sektor finansial, kebijakan persaingan usaha, serta kebijakan yang memfasilitasi alih teknologi dan mendorong transparansi. Hal-hal fundamental inilah yang diabaikan dan tidak tercakup dalam *Washington Consensus*. Dogma liberalisasi, seperti diajukan oleh *Washington Consensus* acap kali berubah menjadi tujuan dan bukan lagi berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan sistem finansial yang lebih baik.

Mengapa BUMN-BUMN strategis di Indonesia harus diprivatisasi? Mengapa Telkom, Indosat, Semen Gersik, Indofarma dan seterusnya dan seterusnya dijual ke investor-investor asing? Mengapa BCA yang sudah menjadi milik negara dijual ke asing berikut tagihan-tagihannya kepada negara? Mengapa tidak di “go-public” kan secara terkendali (*managed go-public*) artinya secara terencana dijual ke karyawan, nasabah, rekanan, dan masyarakat luas. Semen Gersik sangat vital dan strategis harus bisa diatur untuk dapat dimiliki (dibeli) oleh Pemda setempat, oleh para developer nasional, para pengecer semen, para karyawan sendiri, para buruh umumnya dan publik secara luas. Dijual ke asing tidak harus 51%.

Dua alasan yang diberikan Stiglitz lewat kuliah-kuliahnya yang termuat dalam buku ini menjelaskan secara rinci tentang argumen-argumen di atas. Uraiannya menjadi sangat relevan dan berguna bagi kita yang saat ini sedang menjadi pasien IMF. *Letter of Intent* yang merupakan persyaratan pengucuran dana telah memaksa kita untuk menurut resep yang ditawarkan IMF. Menurut IMF, dengan menerapkan liberalisasi, deregulasi dan privatisasi maka kita akan lepas dari krisis ekonomi. Padahal, Stiglitz menunjukkan dalam tulisannya bahwa butir-butir dogmatik dari *Washington Consensus* telah gagal memberikan kerangka yang tepat untuk memahami keberhasilan perekonomian Asia Timur ataupun kesulitan yang kini tengah mereka hadapi (termasuk Indonesia). Dengan demikian, respon dunia terhadap krisis Asia yang didasarkan pada perspektif *Washington Consensus* adalah tidak tepat bahkan cenderung kontra produktif.

Kalau benar diakui selalu ada kegagalan pasar (*market failure*) maka pertanyaannya adalah dimanakah peran pemerintah atau negara dalam menghadapi derasnya arus globalisasi? Pada bagian kedua buku ini ditunjukkan oleh Stiglitz bagaimana pemerintah harusnya bekerja.

Pemerintah negara-negara Asia Timur memang menempatkan mekanisme pasar sebagai inti dari strategi perekonomian mereka namum tidak pernah segan untuk melakukan intervensi terhadap mekanisme tersebut. Pemerintah menciptakan dan mengatur lembaga yang mendorong akumulasi tabungan, mampu membantu penglokasian sumber daya (termasuk investasi yang langka) serta mendorong investasi dalam pembangunan infrastruktur, sumber daya manusia dan pengembangan teknologi.

Hanya saja, gejolak yang tengah melanda Asia Timur memunculkan kembali keraguan terhadap pola kerjasama sektor publik dan swasta yang mendasari pembangunan kawasan ini. Tuduhan-tuduhan semacam maraknya *crony capitalism*, intervensi negara yang berlebihan dalam arah investasi, serta kurangya transparansi telah bertubi-tubi ditimpakan kepada pemerintah negara-negara tersebut dan mendiskreditkan keterlibatan mereka dalam pembangunan. Tudingan-tudingan tersebut agaknya terlalu berlebihan. Prestasi yang telah dicapai pemerintah dalam mengakumulasikan tabungan, mendorong investasi, serta mengembangkan sumber daya manusia tidak bisa dengan mudah diabaikan.

Dalam kebijakan privatisasi misalnya, mengapa sektor yang mengusasi hajat hidup orang banyak dan yang selama ini cukup efisien harus diprivatisasi. Privatisasi hendaknya tidak lagi dipandang sebagai upaya menutup defisit fiskal. Namun lebih dari itu, hal yang terpenting adalah mendorong peningkatan efisiensi dan penurunan harga. Karena kalau tidak, privatisasi lebib dekat dengan langkah pemusatan kepemilikan ke tangan orang per orang, ke tangan sekelompok penyandang kapital uang. Privatisasi lebih dekat dengan ungkapan-

ungkapan memaksimalkan laba bagi *share-holders*. Dalam ketimpangan struktural yang masih melanda kita, privatisasi akan menjadi awal bagi terbentuknya "*the winner-take-all society*", proses menuju *the widening gap between the haves and the have-nots*. Jurang kesenjangan kemiskinan semakin melebar.

Tinjauan yang dilakukan pasca *Washington Consensus* menyadari akan pentingnya perangkat instrumen dan sasaran pembangunan yang lebih luas. Harus diupayakan tercapainya peningkatan standar hidup—temasuk kesehatan dan pendidikan—dan tidak hanya peningkatan PDB. Diperlukan pula upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang mencakup pelestarian sumber daya alam dan pemeliharaan kualitas lingkungan hidup. Juga harus diupayakan pembangunan yang merata dengan memastikan bahwa semua kelompok dalam masyarakat bisa menikmati hasil-hasil pembangunan. Selain itu, juga diupayakan pembangunan yang demokratis di mana warga negara berperan serta melalui beragam cara dalam pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan kepentingan mereka. Jadi, yang kita inginkan bersama adalah dunia yang lebih adil.

Muhamad Suhud
(Program Officer Debt Campaign)

BAGIAN PERTAMA:

KESEPAKATAN WASHINGTON

Kuliah ini akan mendiskusikan perkembangan pemahaman kita terhadap pembangunan ekonomi, khususnya yang terkait dengan dorongan bagi pembaruan pembangunan paska *Washington Consensus* (Kesepakatan Washington). Kuliah ini akan mengelaborasi dua topik. Pertama, kita telah lebih memahami faktor-faktor yang menyebabkan berfungsinya mekanisme pasar. *Washington Consensus* menyataan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat (Williamson, 1990). Bilamana pemerintah memahami esensi dari issu ini dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi swasta, mekanisme pasar akan mengalokasikan sumber daya secara efisien serta menciptakan pertumbuhan ekonomi yang kokoh. Tak dapat disangkal bahwa butir-butir *Washington Consensus* merupakan syarat bagi berfungsinya mekanisme pasar. Hanya saja, harus diingat bahwa kebijakan-kebijakan yang direkomen-dasikannya tidaklah lengkap bahkan kadangkala salah arah. Mekanisme pasar agar berfungsi dengan baik membutuhkan lebih dari sekadar tingkat inflasi yang rendah. Pasar membutuhkan pula regulasi yang tepat di sektor finansial, kebijakan persaingan usaha, serta kebijakan yang memfasilitasi alih teknologi dan mendorong transparansi. Hal-hal fundamental inilah yang diabaikan dan tidak tercakup dalam *Washington Consensus.*

Pemahaman kita terhadap instrumen yang bisa mendorong berfungsinya mekanisme pasar juga telah makin berkembang bahkan kita telah memparluas tujuan-tujuan pembangunan untuk merengkuh sasaran lain seperti halnya pembangunan berkelanjutan maupun pembangunan yang demokratis dan egaliter. Bagian terpenting dari arah pembangunan belakangan ini adalah pencarian strategi pembangunan yang bisa saling melengkapi serta mampu merangkum tujuan-tujuan tersebut secara simultan. Pencarian kita terhadap strategi tersebut, bagaimanapun, tak boleh membuat kita mengabaikan kemungkinan terjadinya korban yang acap tak terhindarkan. Ini merupakan pokok bahasan kedua dalam kuliah ini.

Pelajaran dari Krisis Finansial Asia

Sebelum mendiskusikan topik ini, terlebih dahulu akan diuraikan implikasi krisis Asia yang tengah berlangsung terhadap pemikiran kita tentang pembangunan. Sukses, sementara kalangan bahkan memandangnya sebagai keajaiban pembangunan Asia Timur mendorong banyak pihak untuk menimbang ulang dan bergerak melampaui *Washington Consensus.* Adanya sekelompok negara yang mampu mencapai keberhasilan pembanguan tanpa

mengikuti sepenuhnya butir-butir yang direkomendasikan kesepakatan tersebut merupakan fakta yng tidak dapat diabaikan. Banyak dari kebijakan ekonomi negara-negara tersebut seperti halnya pengendalian inflasi dan kahati-hatian fiskal memang senafas dengan *Washington Consensus*, beberapa kebijakan lainnya semisal penekanan terhadap kebijakan ekonomi bukan merupakan fokus utama dari *Washington Consensus.* Hanya saja kebijakan industri negara-negara tersebut yang ditujukan untuk mempersempit kesenjangan teknologi mereka dengan negara-negara industri maju secara nyata tidaklah searah dengan *Washington Consensus.* Pegamatan ini merupakan dasar dari studi "East Asian Miracle" yang dilakukan Bank Dunia (Bank Dunia, 1993), serta merangsang pengkajian ulang atas peran negara dalam pembangunan ekonomi.

Semenjak berlangsungnya krisis, banyak yang menilai bahwa kebijakan ekonomi negara-negara Asia telah salah arah serta menjadi penyebab utama kekacauan yang telah dialami perekonomian negara-negara tersebut. Sebagian kalangan bahkan menilai bahwa intervensi negara yang aktif dalam sistem perekonomian merupakan akar dari masalah yang terjadi. Mereka merujuk pada penyaluran pinjaman yang diarahkan oleh pemerintah dan hubungan yang mesra antara pemerintah dan konglomerat *Chaebol* di Korea Selatan. Klaim tersebut, sesungguhnya menafikan keberhasilan yang telah berlangsung selama tiga dasawarsa di mana pemerintah turut pula memberikan kontribusi yang positif terhadapnya. Pencapaian tersebut yang mencakup tidak hanya peningkatan PDB per kapita namun juga naiknya angka harapan hidup, perluasan kesempatan pendidikan, serta penurunan kemiskinan secara dramatis adalah nyata dan akan bertahan lebih lama dibandingkan krisis yang kini tengah berkecamuk.

Bahkan ketika pemerintah secara langsung melakukan tindakan, mereka mampu membukukan pencapaian yang berarti. Fakta menunjukkan bahwa pemerintah mampu membangun pabrik baja paling efisien di dunia sekaligus mementahkan klaim para penganut paham privatisasi yang menyatakan bahwa hal semacam itu mustahil terjadi. Pemerintah memang harus memfokuskan tindakannya pada hal-hal yang mampu dilakukan pemerintah serta menyerahkan produksi komoditas semacam baja pada sektor swasta. Hanya saja, intinya dari permasalahan yang tengah berlangsung dalam banyak hal bukanlah peran pemerintah yang telalu berlebih di berbagai bidang namun justru masih terbatasnya peran pemerintah di beberapa bidang kunci. Di Thailand, inti masalah bukanlah kebijakan pemerintah untuk mengarahkan investasi pada bidang real estate, namun lebih pada ketiadaan peraturan pemerintah untuk mengendalikan laju investasi di bidang itu. Hal sama terjadi di Korea Selatan yang menghadapai masalah *overlending* terhadap perusahaan-perusahaan dengan resiko yang tinggi dan skema tata korporasi (*corporate governance*) yang lemah. Kesalahan utama bukan bersumber pada arahan kebijakan penyaluran kredit yang salah dari pemerintah karena gejolak yang

terjadi lebih dipengaruhi oleh derasnya kucuran kredit baru bank-bank Eropa dan Jepang. Ini sekaligus menunjukkan bahwa entitas pasar mempunyai kemungkinan pula untuk memberikan arah yang salah dalam penyaluran kredit. Masalah utamanya adalah masih terbatasnya peran pemerintah karena meremehkan pentingnya tata korporasi serta pengaturan yang baik di sektor finansial[1].

Krisis yang tengah berlangsung di Asia bukanlah penyangkalan atas keajaiban Asia Timur. Fakta dasarnya tetap tidak berubah. Tidak ada wilayah lain di dunia yang pernah mengalami peningkatan pendapatan demikian dramatis dan berhasil mengentaskan masyarakatnya dari kemiskinan dalam waktu yang begitu singkat. Butir-butir dogmatik dari *Washington Consensus* dengan demikian gagal memberikan kerangka yang tepat untuk memahami keberhasilan perekonomian Asia Timur ataupun kesulitan yang kini mereka hadapi. Dengan demikian, respon dunia terhadap krisis Asia yang didasarkan pada perspektif *Washington Consensus* adalah tidak dapat bahkan cenderung kontra poduktif.

Membuat Pasar Berfungsi Lebih Baik

Washington Consensus dipicu oleh pengalaman negara-negara Amerika Latin pada dekade 1980an. Saat itu mekanisme pasar di wilayah tersebut tidak berfungsi dengan baik akibat kebijakan-kebijakan pemerintah yang kacau. PDB terus merosot selama tiga tahun berturut-turut, defisit anggaran meleset tajam hingga mencapai tingkat 5-10 persen dari PDB[2], sementara pengeluaran pemerintah digunakan untuk mesubsidi sektor negara tidak efisien. Diterapkannya kontrol yang ketat terhadap impor serta dorongan yang minim pada ekspor menghadapkan perusahaan pada insentif yang terbatas untuk meningkatkan efisiensi maupun menjaga kualitas produk sesuai standar internasional. Awalnya, defisit dibiayai melalui pinjaman termasuk pinjaman luar negeri besar-nesaran. Dorongan untuk mendaur ulang *petrodollars* di kalangan perbankan internasional saat itu serta rendahnya tingkat suku bunga riil membuat “meminjam” menjadi aktivitas yang sangat menarik bahkan untuk investasi dengan tingkat kembalian yang rendah. Hanya saja, setelah dekade 1980an, melonjaknya tingkat suku bunga riil di Amerika Serikat membatasi berlajutnya pinjaman, meningkatkan beban pembayaran bunga dan memaksa banyak negara terus menerus mencetak uang untuk membiayai kesenjangan antara tingginya belanja publik yang terus berlangsung (serta diperparah oleh membumbungnya pembayaran bunga pinjaman) dengan basis pajak yang terus mengerut. Hasil akhirnya adalah inflasi yang sangat tinggi dan tidak terkendali. Kondisi ini menyebabkan perilaku ekonomi lebih terarah pada upaya untuk melindungi nilai (value) daripada bagi aktivitas investasi produktif. Mekanisme harga kemudian kehilangan fungsi utamanya untuk menyampaikan informasi.

Washington Consensus diformulasikan oleh para pejabat ekonomi Amerika Serikat serta kalangan IMF dan Bank Dunia di tengah meruyaknya permasalahan tersebut. Kini adalah saat yang tepat untuk meninjau kembali butir-butir kesepakatan tersebut. Banyak negara, semacam Brazil dan Argentina telah berhasil menstabilkan perekonomiannya sehingga tantangan mereka adalah bagaimana mendisain reformasi tahap berikutnya. Hanya saja, banyak negara lain yang memiliki tradisi kebijakan perekonomian yang lebih baik serta mengahadapi masalah yang berbeda dengan negara-negara Amerika Latin tetapi tidak pula lepas dari krisis. Pemerintah negara-negara Asia Timur sebagai contoh telah menerapkan kebijakan surplus anggaran serta tingkat inflasi yang rendah dan bahkan selalu menurun sebelum krisis. Ini menunjukkan bahwa sumber krisis finansial yang tengah berlangsung tidaklah berpangkal pada sumber yang sama dengan krisis Amerika Latin. Solusi bagi krisis ini dengan demikian tidak akan pernah ditemukan dari butir-butir *Washington Consensus.*

Penekanan yang berlebihan pada inflasi telah menciptakan arah kebijakan ekonomi makro yang tidak cukup kondusif bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang serta menggeser perhatian dari sumber-sumber instabilitas makro lainnya, seperti rapuhnya sektor finansial. Dalam kasus pasar finansial, liberalisasi pasar bisa menyebabkan instabilitas perekonomian makro karena melemahnya pengawasan terhadap sektor ini. Lebih luas lagi, dengan mencurahkan perhatian pada issu liberalisasi perdagangan, deregulasi, dan privatisasi, pemerintah mengabaikan pentingnya aspek lain yaitu kebijakan persaingan usaha yang sesungguhnya sangat dibutuhkan bagi terwujudnya suatu ekonomi pasar yang efektif dan keberhasilan pembangunan jangka panjang[3]. Unsur lain yang juga diabaikan oleh *Washington Consensus* adalah nilai penting dari pendidikan serta peningkatan penguasaan teknologi.

Sesungguhnya, keberhasilan *Washington Consensus* untuk diterima secara luas sebagai sebuah dogma pembangunan ekonomi terletak pada kesederhanaannya. Rekomendasi kebijakan yang diturunkan dari butir-butirnya bisa dikelola dengan menggunakan instrumen serta indikator perekonomian yang sederhana. Indikator seperti tingkat inflasi, pertumbuhan pasokan uang (*money-supply*), tingkat suku bunga, defisit anggaran dan perdagangan bisa dijadikan dasar bagi seperangkat rekomendasi kebijakan perekonomian makro dalam waktu yang relatif singkat[4].

Keunggulan lain dari *Washington Consensus* dalam merekomendasikan kebijakan adalah fokusnya pada isu-isu prioritas utama ekonomi makro, kemampuannya menciptakan kerangka yang mudah dipahami serta relatif bebas dari subjektivitas pengamatan individu dan memberikan batasan yang jelas dengan memusatkan informasinya semata pada prasyarat dasar pembangunan ekonomi. Hanya saja, *Washington Consensus* tidak akan pernah bisa memberikan jawaban bagi semua masalah pembangunan ekonomi.

Berlawanan dengan kemudahan yang ditawarkan oleh *Washington Consensus*, gagasan yang ditawarkan dalam kuliah ini tidaklah sederhana. Gagasan yang sedang saya kemukakan tidak mudah diartikulasikan menjadi dogma ataupun diterapkan sebagai suatu kebijakan. Tidak ada indikator yang cukup sederhana untuk dengan akurat menggambarkan sehat tidaknya suatu perekonomian. Korbanan adalah hal yang tidak terelakkan. Proses politik juga menentukan arah kebijakan ekonomi, oleh karenanya, kebijakan ekonomi tidak berkenaan dengan kepakaran dalam hal-hal teknis semata! Pertentangan dan korbanan akan menjadi semakin penting ketika kita mencoba memperluas tujuan pembangunan, suatu hal yang akan dibicarakan pada bagian akhir kuliah ini.

Pembahasan akan lebih dahulu difokuskan pada upaya untuk meningkatkan efisiensi perekonomian. Stabilitas makro dan liberalisasi yang menjadi butir kunci *Washington Consensus* maupun isu-isu lain seperti reformasi sektor finansial, peran pemerintah sebagai pengimbang sektor swasta serta peningkatan efektivitas peran pemerintah yang tidak tercakup dalam *Washington Consensus* akan didiskusikan pula dalam kuliah ini. Hal ini saya lakukan karena dua butir inti kesepatakan tersebut, menurut saya, tidaklah lengkap dan cenderung salah arah. Sebagai contoh, walaupun stabilitas makro merupakan hal penting, inflasi tidak selalu merupakan komponen terpenting. Liberalisasi perdagangan dan privatisasi merupakan komponen kunci dalam kebijakan perekonomian makro yang sehat tetapi keduanya bukanlah tujauan akhir dari kebijakan perekonomian makro. Keduanya harus ditempatkan sebagai instrumen bagi pencapaian sistem pasar yang tidak teridistorsi, lebih kompetitif serta efisien dan hsrus dilengkapi oleh instrumen lain seperti kebijakan regulasi dan persaingan yang efektif.

Pencapaian Stabilitas Perekenomian Makro

Pengendalian Inflasi

Rekomendasi kebijakan terpenting dari paket stabilisasi yang diajukan *Washington Consensus* adalah pengendalian inflasi. Argumen bagi tindakan dini dan agresif untuk mengendalikan inflasi bersandar pada tiga premis dasar yang bisa diverifikasi secara empirik. *Pertama*, inflasi menimbulkan biaya tinggi (*costly*) bagi perekonomian sehingga harus bisa ditekan bahkan jika mungkin dihindari; *kedua*, ketika inflasi dibiarkan meningkat maka dia mempunyai kecenderungan untuk terus membumbung tanpa terkendali. Premis ini memberikan dorongan yang kuat bagi diberlakukannya tindakan dini pengendalian inflasi karena resiko kenaikan inflasi dipandang jauh lebih berbahaya jika dibandingkan efek negatif kebijakan anti-inflasi terhadap pertumbuhan output perekonomian dan tingkat pengangguran. *Ketiga*, premis terakhir bagi pengendalian inflasi adalah pandangan bahwa penurunan tingkat

inflasi merupakan suatu upaya yang mahal. Ini menyebabkan upaya untuk menekan inflasi selalu lebih didahulukan ketimbang misalnya, penekanan tingkat pengangguran untuk menghindari resiko timbulnya resesi di kemudian hari ketika pengendalian inflasi harus dilakukan saat inflasi sudah jauh melambung.

Fakta-fakta empirik dari ketiga premis tersebut telah didiskusikan secara detil dalam tulisan saya sebelumnya (Stiglitz, 1997a) sehingga saya hanya akan menyinggung sekilas dalam kuliah ini. Bruno dan Esterly (1996) menunjukkan bahwa jika tingkat inflasi tahunan suatu negara telah melampaui batas ambang 40 persen maka negara tersebut telah terjerumus dalam jebakan *high-inflation/low-growth trap*. Namun, di bawah ambang tersebut hanya sedikit bukti yang mendukung pernyataan bahwa inflasi akan menimbulkan biaya yang tinggi bagi perekonomian. Barro (1997) dan Fischer (1993) juga menyatakan bahwa, secara merata, tingkat inflasi yang tinggi memang berdampak buruk bagi pertumbuhan tetapi mereka juga tidak bisa menunjukkan bukti bahwa tingkat inflasi yang rendah akan menimbulkan dampak yang sama. Fischer menyatakan kesimpulan yang senada bagi berbagai kemungkinan ragam (*variability*) inflasi[5]. Kajian terbaru oleh Akerlof, Dickens, dan Perry (1996) bahkan menunjukkan bahwa tingkat inflasi yang rendah justru mampu meningkatkan kinerja perekonomian secara relatif dibandingkan dengan jika perekonomian mengalami tingkat inflasi nol persen.

Fakta pendukung bagi hipotesa "akselerasi inflasi" dari premis kedua (dikenal juga dengan instilah *"letting the genie out of the bottle", "slippery slope", atau precipice theory"*) sejauh ini juga meragukan. Tidak ada indikasi yang dengan jelas menunjukkan bahwa peningkatan inflasi pada suatu periode terkait dengan fenomena kenaikan inflasi pada periode sebelumnya. Bukti-bukti yang didapatkan dari upaya penurunan inflasi juga menunjukkan bahwa kurva Philips perekonomian bisa saja cekung sehingga benefit yang didapatkan dari penurunan inflasi tidak selamanya signifikan terhadap perekonomian[6]. Berdasarkan fakta-fakta empirik tersebut, saya berpendapat bahwa mengandalikan tingkat inflasi yang telah mencapai tataran menengah maupun tinggi adalah prioritas kebijakan yang fundamental, namun kebijakan untuk terus menekan tingkat inflasi yang telah rendah tidak akan memberikan dampak positif yang berarti bagi berfungsinya mekanisme pasar.

Pada tahun 1995, lebih dari separuh negara berkembang memiliki tingkat inflasi tahunan kurang dari 15 persen. Bagi 71 negara berkembang tersebut pengendalian inflasi seharusnya bukan lagi menjadi proritas yang mendesak. Pengendalian inflasi mungkin merupakan komponen yang lebih penting dalam paket stabilitas dan reformasi ekonomi bagi 25 negara berkembang lainnya, kebanyakan adalah negara-negara Afrika, Eropa Timur dan bekas Uni Soviet yang mempunyai tingkat inflasi tahunan lebih dari 40 persen. Fokus yang berlebihan terhadap inflasi tidak saja bisa mendistorsikan kebijakan ekonomi

dengan menghambat pencapaian pertumbuhan penuh dari out put potensial, namun juga mencipatkan hambatan-hambatan kelembagaan yang bisa menurunkan fleksibilitas perekonomian tanpa mengahsilkan benefit yang penting bagi perekonomian itu sendiri[7].

Pengendalian defisit anggaran dan neraca berjalan

Komponen selanjutnya dari stabilitas perekonomian makro adalah pengurangan peran pemerintah, serta pengendalian defisit anggaran dan neraca berjalan. Saya akan terlebih dahulu membahas pengendalian defisit anggaran dan neraca berjalan. Di satu sisi, banyak bukti menunjukkan bahwa defisit anggaran yang besar akan berdampak buruk terhadap kinerja perekonomian (Fischer, 1993; Easterly, Rodriguez dan Schmidt-Hebbel, 1994)[8]. Sedangkan di sisi lain, tiga cara yang biasa ditempuh untuk membiayai defisit semuanya bisa membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi perekonomian. Pembiayaan internal bisa meningkatkan suku bunga domestik, pembiayaan eksternal sering kali tidak berkelanjutan sedangkan pencetakan uang bisa menimbulkan inflasi[9].

Tidak ada rumusan sederhana yang dapat digunakan untuk menentukan tingkat defisit anggaran yang optimal. Defisit yang optimal[10] sangat bergantung pada keadaan, seperti siklus perekonomian yang tengah berlangsung, prospek pertumbuhan mendatang, penggunaan pengeluaran pemerintah, ketangguhan pasar finansial serta tingkat tabungan dan investasi nasional. Amerika Serikat, sebagai contoh, kini tengah berusaha menyeimbangkan anggarannya walaupun dengan tingkat tabungan swastanya yang rendah seharusnya Amerika lebih berusaha untuk menciptkan surplus anggaran. Ini berbeda dengan negara-negara Asia yang meskipun memiliki tingkat tabungan swasta yang tinggi serta rasio utang pemerintah terhadap PDB yang relatif rendah tetapi kini tengah mengalami krisis.

Pengalaman Ethiopia menunjukkan bahwa sumber pembiayaan merupakan faktor penentu lain dari tingkat defisit yang optimal. Beberapa tahun terakhir ini, Ethiopia mengalami defisit sekitar 8 persen dari PDB. Sebagian pakar menyarankan agar Ethiopia menurunkan tingkat defisitnya. Sebagian yang lain beragumen bahwa defisit tersebut telah optimal karena dibiayai oleh kuncuran pinjaman luar negeri konsesional yang ajeg, dapat diprediksikan dan didorong oleh ketersediaan tingkat kembalian investasi yang tinggi (dibandingkan kebutuhan untuk menutup kesenjangan anggaran). Kondisi ini, khususnya tingkat kembalian investasi pemerintah yang tinggi di bidang-bidang yang penting seperti pendidikan dasar dan infrastruktur primer (infrastruktur jalan dan sektor energi), menyebabkan pemerintah bisa menggunakan pinjaman luar negeri sebagai sumber penerimaan negara dan sebagai patokan penyeimbang defisit anggaran.

Tingkat optimal defisit neraca berjalan juga sulit untuk ditentukan. Defisit terjadi ketika suatu negara berinvestasi lebih dari yang dia tabung. Buruk baiknya defisit sangat bersifat kondisional namun utamanya dipengaruhi oleh bagaimana dana tersebut diinvestasikan. Di banyak negara, tingkat kembalian investasi pemerintah jauh melampaui biaya kapital internsional sehingga defisit neraca berjalan yang terjadi tidak berdampak buruk[11].

Bentuk pembiayaan juga penting. *Foreign Direct Investment* (FDI) lebih disukai karena selain membawakan modal dan alih pengetahuan, pembiayaan ini terhitung stabil jika dibandingkan dengan sumber pembiayaan lain. Thailand pada 1996, sebagai contoh, tidak hanya memiliki defisit neraca berjalan yang besar (sekitar 8 persen) tetapi juga pembiayaannya didominasi oleh hutang-hutang jangka pendek dalam dollar (*short-term dollar-denominated debt*) untuk investasi-investasi yang besar dan tidak produktif, semacam real estate, berbasis mata uang lokal (*local-currency denominated investment*). Hutang-hutang jangka pendek serta aliran portofolio selain tidak stabil juga membawakan dampak alih pengetahuan seperti yang dibawakan oleh FDI[12].

Stabilisasi output dan mendorong pertumbuhan jangka panjang

Stabilitas perekonomian makro, seperti halnya yang diacu oleh *Washington Consensus* seringkali memberikan pengaruh yang tidak menguntungkan bagi stabilisasi output perekonomian atau tingkat pengangguran. Menghindari terjadinya konstraksi perekonomian yang parah harus menjadi salah satu tujuan utama kebijakan. Dalam jangka pendek, pengangguran skala besar merupakan inefisiensi ekonomi yang mencerminkan banyak sumber daya produktif yang tidak termanfaatkan serta bisa menimbulkan biaya sosial-ekonomi yang besar dalam bentuk turunnya standar kesejahteraan, meningkatnya kemiskinan bahkan gejolak sosial politik.

Siklus bisnis juga bisa membawakan dampak yang berarti bagi pertumbuhan jangka panjang (Stiglitz 1994a). Terbatasnya sumber pendanaan bagi pembiayaan aktivitas riset dan pengembangan membuat perusahaan harus merampingkan anggaran riset mereka saat siklus bisnis tengah lesu. Ini akan menyebabkan merosotnya pertumbuhan *total factor productivity* (TFP) di masa depan. Efek ini akan membawa dampak serius bagi perekonomian Amerika Serikat walaupun dampaknya pada negara-negara dengan peran aktivitas riset dan pengembangan yang lebih terbatas membutuhkan kajian lebih lanjut. Secara umum, walau bagaimanapun, ketidakstabilan output akan menimbulkan ketidakpastian dan menyurutkan arus investasi[13].

Ketidakstabilan output lebih sering dijumpai di negara-negara berkembang (Pritchett, 1997). Standar deviasi pertumbuhan tahunan negara-negra berpenghasilan tinggi berkisar sekitar 2,8 persen, sedangkan negara-negara berkembang memiliki standar deviasi sekitar 5 persen atau lebih yang

menunjukkan laju pertumbuhan yang tidak stabil. Gejolak pertumbuhan ini terutama berlangsung di Eropa, Asia Tengah, Timur Tengah, Afrika Utara dan negara-negara Sub-Sahara.

Stabilitas output atau tingkat pengangguran bisa dipadukan dengan stabilitas perekonomian makro melalui kebijakan ekonomi makro yang baik, mencakup kebijakan moneter yang bisa memulihkan siklus bisnis dan kebijakan fiskal yang mampu memberikan ruang bagi swa-stabilisasi. Kebijakan-kebijakan ini merupakan syarat perlu bagi pembangunan ekonomi namun harus disangga oleh kebijakan-kebijakan ekonomi mikro yang sehat, khususnya di sektor finansial, untuk menghindarkan dampak buruk keruntuhan mekanisme kredit, perbankan dan perusahaan-perusahaan swasta terhadap perekonomian makro[14].

Di abad kesembilan belas, kebanyakan runtuhnya perekonomian negara-negara industri disebabkan oleh kepanikan sektor finasial yang acap kali dipicu dan kemudian membawakan kemerosotan nilai aset serta remuknya sistem perbankan secara luas. Di beberapa negara, pembenahan regulasi dan pengawasan, penerapan penjaminan simpanan dan insentif-insentif yang tepat bagi lembaga finansial, berhasil meredam skala dan frekuensi terjadinya kepanikan finansial. Hanya saja krisis finansial terus saja berulang bahkan belakangan ini semakin sering terjadi dengan dampak yang makin besar (Caprio dan Klingebiel, 1997). Sebagai contoh, setelah disesuaikan dengan tingkat infasi, kerugian yang ditimbulkan oleh krisis finansial di Amerika Serikat jauh melebihi kerugian yang dialami *Great Depression* walaupun krisis di Amerika tersebut bukanlah krisis finansial yang terbesar di dunia sejak awal 1980an.

Krisis perbankan membawakan konsekuensi yang parah terhadap perekonomian dan bisa mempengaruhi pertumbuhan selama lima tahun berturut-turut. Sepanjang periode 1974-1979, negara-negara yang mengalami krisis perbankan mengalami penurunan pertumbuhan sebesar 1,3 persen. Ini menunjukkan bahwa penguatan sistem lembaga finansial adalah bagian yang penting bagi stabilitas perkonomian makro.

Proses Reformasi Finansial

Pentingnya penguatan sistem finansial seharusnya ditujukan untuk lebih dari sekadar upaya menghindari krisis ekonomi. Sistem finansial merupakan otak dari perekonomian dengan mengumpulkan dan mengagregatkan simpanan dari pihak-pihak yang tengah mengalami kelebihan sumber daya, serta mengalokasikannya pada aktivitas-aktivitas produktif oleh pihak lain. Sistem finansial yang bekerja baik akan memilih penerima dana yang bisa menggunakan dana tersebut untuk aktivitas yang paling produktif sedangkan sistem finansial yang buruk akan mengalokasikan dana-dana tersebut pada investai yang tidak produktif. Sistem fnansial juga harus terus menerus memonitor penggunaan dana untuk memastikan penggunaannya yang

produktif. Dalam proses tersebut, sistem finansial memainkan beragam fungsi lain seperti pengurangan resiko, peningkatan likuiditas, serta penyampaian informasi. Semua fungsi ini penting bagi pertumbuhan modal dan peningkatan TFP.

Sistem finansial tidak akan mampu memainkan keseluruhan fungsinya tersebut sendirian. Masalah-masalah seperti ketidaksempurnaan informasi pasar dan tidak lengkapnya perjanjian berpengaruh besar dalam sistem finansial serta acap kali menciptakan tingkat kesetimbangan yang bahkan tidak bisa mencapai *constrained Pareto efficient* sekalipun (Greenwald dan Stiglitz, 1986)[15].

Penekanan pada transparansi dalam diskusi-diskusi terkini mengenai Asia Timur menunjukkan kesadaran yang terus berkembang akan pentingnya informasi yang baik bagi berfungsinya pasar secara efektif. Pasar modal, khususnya, membutuhkan standar audit yang dilengkapi sistem hukum yang efektif untuk mencegah penipuan, memberikan informasi yang mencukupi tentang aset dan lialibilitas perusahaan pada investor serta melindungi pemegang saham minoritas[16]. Transparansi harus didukung oleh sistem hukum yang kuat serta regulasi dan pengawasan untuk mengatasi masalah informasi dan mendukung bekerjanya pasar secara efisien.

Regulasi melayani pencapaian empat tujuan dalam sistem finansial yang baik, yaitu memelihara keamanan dan kehati-hatian, mendorong persaingan, melindungi konsumen serta menjamin akses yang merata terhadap modal, khususnya bagi kelompok-kelompok yang tidak terlayani dengan baik (*underserved groups*). Pencapaian tujuan-tujuan sosial dalam banyak kasus, seperti diatur melalui *United State's Community Reinvesment Act* atau pembentukan *Federal National Mortage Association* di Amerika Serikat ikut mendorong pencapaian tujuan-tujuan ekonomi. Perlindungan konsumen akan adanya "lapangan bermain" yang setara dalam mekanisme pasar yang pada gilirannya akan membuat pasar berjalan efektif.

Namun, tidak dapat dipungkiri pembuat kebijakan acap menghadapi pilihan-pilihan yang sulit bahkan kemungkinan terjadinya korbanan dalam pencapaian tuuan-tujuan yang beragam tersebut. Sebagai contoh, pembatasan-pembatasan finansial yang diberlakukan dalam negara-negara Asia Timur telah meningkatkan *franchise value* dan mencegah perbankan mengambil resiko yang menyebabkan instabilitas sektor finansial. Batasan-batasan yang diterapkan tersebut menimbulkan biaya yang harus ditanggung perekonomian. Namun keuntungan yang didapatkan dari stabilitas yang terjadi jauh melebihi biaya yang harus ditanggung. Penghapusan kebanyakan dari batasan itu telah mempengaruhi terjadinya instabilitas yang terjadi di negara-negara Asia Timur belakangan ini.

Bank Dunia dan banyak pihak lain telah berusaha untuk menciptakan sistem perbankan yang lebih baik. Hanya saja perubahan sistemik melalui sistem

kredit maupun penciptaan struktur regulasi yang mengendalikan perilaku pengambilan resiko yang berlebih[17] amatlah sulit sehingga solusi-solusi jangka pendek, seperti rekapitalisasi sistem perbankan acap kali lebih disukai bahkan kerap menyurutkan dorongan reformasi yang lebih menyeluruh. Tidak tersentuhnya aspek fundamental dalam reformasi sektor finansial menyebabkan banyak negara tidak pernah bisa keluar dari krisis.

Washington Consensus muncul dalam konteks sistem finansial yang dibebani oleh beragam regulasi yang ditujukan untuk mematikan persaingan ketimbang memenuhi empat fungsi utama regulasi di atas. Hanya saja, dogma liberaliasi seperti yang diajukan oleh *Washington Consensus* acap berubah menjadi tujuan dan bukan lagi berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan sistem finansial yang lebih baik. Dalam kesempatan ini, saya akan memberikan beberapa catatan terhadap dorongan leberalisasi tersebut.

Pertama, liberalisasi maupun deregulasi bukanlah isu kunci. Isu utamanya adalah penciptaan kerangka kerja yang bisa memastikan bekerjanya sistem finansial dengan efektif. Di beberapa negara, hal ini bisa dicapai cukup dengan mengubah kerangka regulasi, menghapus regulasi-regulasi yang mematikan persaingan usaha serta melengkapinya dengan regulasi-regulasi yang menjamin persaingan usaha, prinsip kehati-hatian serta insentif yang tepat bagi perbankan.

Kedua, perubahan membutuhkan masa transisi yang juga harus dijaga dengan baik. Dorongan untuk segera mewujudkan perubahan yang menyeluruh dalam jangka pendek (*big-bang*) menafikan pentingnya tahapan. Liberalisasi perbankan yang dilakukan Thailand sebagai contoh, telah menciptakan misalokasi sumber daya besar-besaran dalam investasi *real estate* yang memicu terjadinya krisis finansial ketika menghapuskan larangan investasi terhadap bidang ini tanpa disertai regulasi untuk pengendalian resiko yang memadai.

Perlu kiranya disadari kesulitan yang dihadapi dalam menciptakan sektor finansial yang dinamis. Bahkan, perekonomian yang telah didukung lembaga canggih, tingkat transparansi yang tinggi, serta tata korporasi pemerintahan yang baik semacam Amerika Serikat dan Swedia masih menghadapi masalah serius dalam pengelolaan sektor finansial mereka. Tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang dengan demikian adalah jauh lebih besar karena basis kelembagaan yang mereka miliki jauh lebih lemah.

Ketiga, tujuan dari regulasi di semua negara haruslah untuk memastikan bahwa pelaku pasar dihadapkan pada insentif yang tepat. Pemerintah tidak bisa dan tidak selayaknya memonitor setiap transaksi. Liberalisasi dalam sistem perbankan tidak akan berjalan dengan baik kecuali jika regulasi mampu menciptakan insentif bagi semua pelaku pasar untuk bertindak hati-hati dan menggunakan informasi yang mereka punyai seefisien mungkin. Hal yang sama harus juga dibangun dalam pasar sekuritas. Tanpa adanya kerangka hukum yang tepat seperti perlindungan terhadap pemegang saham minoritas, pasar

sekuritas tidak akan mampu menjalankan perannya untuk pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Fokus pada perbaikan aspek ekonomi mikro, khususnya sektor finansial, untuk menopang perekonomian makro membawakan implikasi atas respon terhadap gejolak kurs mata uang yang kini tengah terjadi. Ketika gejolak tersebut disebabkan kegagalan sektor finansial, respon konvensional dengan menaikkan tingkat suku bunga akan menjadi kontra produktif[18]. Kondisi *maturity* dan struktur aset maupun liabilitas dari perusahaan-perusahaan dalam pasar sangatlah bervariasi dan beragam. Hal ini sebagian disebabkan oleh adanya insentif yang kuat dari perbankan untuk menggunakan pinjaman jangka pendek mereka serta insentif yang juga kuat pada para pemilik deposito dalam penggunaan deposito jangka pendek untuk memonitor dan mempengaruhi bank (Rey dan Stiglitz, 1993). Peningkatan tingkat suku bunga dengan demikian akan menurunkan nilai bersih (*net worth*) bank serta memperburuk krisis perbankan[19]. Studi empirik yang dilakukan IMF dan Bank Dunia menunjukkan bahwa naiknya tingkat suku bunga bisa meningkatkan kemungkinan terjadinya krisis sedangkan devaluasi mata uang tidak menimbulkan efek yang siginifikan (Demiguc-Kunt dan Detragiache, 1997)[20].

Para pendukung kebijakan suku bunga tinggi menyatakan bahwa kebijakan semacam itu dibutuhkan untuk memulihkan kepercayaan dalam ekonomi serta menghentikan merosotnya nilai mata uang. Stabilisasi nilai mata uang dibutuhkan untuk kekuatan dasar perekonomian serta mencegah melejitnya inflasi akibat meroketnya harga barang-barang impor[21]. Rekomendasi ini didasarkan pada asumsi tentang reaksi pasar terhadap hal-hal yang bisa memulihkan kepercayaan serta fundamental ekonomi.

Kepercayaan dan fundamental ekonomi adalah dua hal terkait yang tidak bisa dipisahkan. Dapatkah kebijakan yang melemahkan perekonomian, khususnya sektor finansial, bisa memulihkan kepercayaan pasar? Jika perekonomian mengadapi tingkat inflasi yang tinggi sebagai akibat dari tingginya ekses permintaan agregat, naiknya tingkat suku bunga dipandang akan bisa memperkuat fundamental ekonomi dengan memulihkan stabilitas makro. Sedangkan dalam perekonomian yang tidak menunjukkan bukti yang mencukupi tidak akan menyeret perekonomian ke kemerosotan dan kemerosotan ini bersama dengan tingginya tingkat suku bunga, pada gilirannya, akan meruntuhkan sistem finansial.

Memperkuat Persaingan

Sejauh ini saya telah menguraikan pentingnya kebijakan ekonomi makro diperluas lebih sekadar pengendalian inflasi dan defisit anggaran. Perangkat kebijakan yang mendasari *Washington Consensus* tidaklah cukup untuk mencapai stabilitas perekonomian makro ataupun tujuan pembangunan ekonomi jangka

panjang. Stabilitas perekonomian makro dan pembangunan ekonomi jangka panjang membutuhkan sistem finansial yang kokoh. Namun proses bagi pencapaian sistem finansial yang kokoh tersebut tidak boleh mengacaukan antara alat dan tujuan. Tujuannya adalah penataan ulang sistem regulasi dan bukan liberalisasi sektor finansial.

Kini akan diuraikan tentang persaingan usaha yang merupakan kunci keberhasilan ekonomi pasar. Kita juga tidak boleh mengacaukan antara tujuan dan alat kebijakan. Kerap kali yang seharusnya dipandang sebagai alat untuk menciptakan pasar yang lebih kompetitif dipandang sebagai tujuan sehingga kebijakan yang dirumuskan akhirnya tidak mampu mewujudkan tujuan awal yang diembannya.

Teorema fundamental dalam ekonomi kesejahteraan tentang efisiensi pasar selalu mengasumsikan adanya pasar properti swasta dan pasar yang kompetitif dalam perekonomian. Banyak negara, khususnya negara berkembang dan negara yang tengah mengalami transisi ekonomi, acap tidak memiliki kedua jenis pasar ini. Sampai kini, penciptaan pasar properti dan liberalisasi perdagangan mendapat perhatian yang lebih besar. Liberalisasi perdagangan bahkan dikacaukan dengan penciptaan pasar yang kompetitif. Liberalisasi perdagangan memang penting namun benefit liberalisasi tidak akan dapat dienyam sepenuhnya tanpa penciptaan sistem ekonomi yang kompetitif.

Mendorong perdagangan bebas

Liberalisasi perdagangan yang pada akhirnya mengalami perdagangan bebas merupakan komponen kunci dalam kesepakatan Washington. Penekanan pada liberalisasi dapat dipahami karena saat itu negara-negara Amerika Latin tenggelam dalam hambatan-hambatan perdagangan[22]. Strategi subtitusi impor tidak efektif mendorong pembangunan. Di banyak negara, industri menghasilkan produk dengan nilai tambah negatif sedangkan inovasi pun mandeg.

Argumen yang menyatakan bahwa proteksionisme akan menghambat inovasi sebenarnya agak kabur. Pemerintah mampu menciptakan persaingan di antara perusahaan-perusahaan domestik yang akhirnya akan memberikan insentif bagi perusahaan domestik yang akhirya akan memberikan insentif bagi perusahaan-perusahaan tersebut untuk mengimpor teknologi baru. Kegagalan menciptakan persaingan internal dan bukan proteksionismelah yang menyebabkan terjadinya stagnasi. Tentu saja, persaingan dari luar negeri akan memperketat persaingan yang terjadi di pasar. Hanya saja proteksionisme seringkali mendapat pembenaran karena bila perusahaan domestik tersisih, walaupun konsumen bisa diuntungkan, dampaknya terhadap pertumbuhan lebih sulit diduga.

Liberalisasi perdagangan tidak bisa dengan sendirinya menciptakan persaingan. Jika liberalisasi terjadi pada perekonomian yang didominasi oleh importir monopolis, maka rente hanya akan berpindah dari pemerintah ke monopolis dengan penurunan harga yang tidak berarti. Liberalisasi perdagangan dengan demikian bukan merupakan syarat yang cukup maupun syarat perlu bagi penciptaan perekonomian yang kompetitif dan inovatif.

Penciptaan persaingan di sektor ekspor adalah sama pentingnya dengan persaingan di sektor impor. Sukses perekonomian Asia Timur merupakan bukti hal tersebut. Tiap negara memusatkan perekonomiannya pada produksi sektor yang menjadi keunggulan komparatifnya sehingga perdagangan berhasil meningkatkan upah dan memperluas kesempatan konsumsi. Sepanjang lima belas tahun terakhir perdagangan di kawasan ini tumbuh hampir dua kali lipat dari pertumbuhan PDB dunia.

Menariknya, proses yang menyebabkan liberalisasi perdagangan dan meningkatkan produktivitas ini tidak sepenuhnya dipahami. Teori standar Heckcher-Ohlin memprediksikan bahwa negara-negara akan mengalami pergeseran inter-sektoral serta bergerak sepanjang batas kurva yang kemungkinan produksinya dengan memproduksi barang yang menjadi keunggulan mereka serta membeli barang-barang yang tidak bisa mereka produksi dengan baik. Realitanya, perolehan utama dari perdagangan terjadi secara lintas waktu (*inter-temporer*) dengan meningkatnya efisiensi yang menggeser kurva kemungkinan produksi keluar namun dengan sedikit saja pergeseran inter-sektoral. Memahami penyebab peningkatan efisiensi membutuhkan pengertian terhadap kaitan antara perdagangan, persaingan dan liberalisasi. Suatu hal yang harus dikaji lebih mendalam[23].

Memfasilitasi Privatisasi

Monopoli pemerintah pada industri tertentu telah menghambat persaingan. Hanya saja dorongan bagi privatisasi yang berkembang belakangan ini lebih dipicu oleh insentif untuk mendapatkan keuntungan dibandingkan upaya untuk meningkatkan persaingan usaha. Adalah wajar jika *Washington Consensus* lebih menekankan pada privatisasi ketimbang kompetisi. Perekonomian Amerika Latin yang melatarbelakangi munculnya kesepakatan ini, didominasi oleh perusahaan negara yang tidak efisien serta menimbulkan kerugian yang membebani defisit anggaran. Privatisasi dinilai akan secara simultan meningkatkan efisiensi perekonomian sekaligus memotong defisit fiskal[24]. Jika hak kepemilikan (*property rights*) privat bisa diciptakan, perilaku maksimalisasi keuntungan dari pemilik baru akan meningkatkan efisiensi. Penjualan perusahaan tersebut pada waktu yang bersamaan akan menghasilkan penerimaan yang dibutuhkan untuk menutup defisit anggaran.

Proses privatisasi pada negara-negara yang tengah mengalami transisi ekonomi acap kali tidak berjalan dengan baik. Pentingnya restrukturisasi yang tertata dan penciptaan struktur hukum yang efektif untuk mendukung proses privatisasi telah disadari oleh banyak pihak. Hanya saja, tingginya ketidakpastian dari keberlanjutan proses privatisasi pada ekonomi transisi menyebabkan tindakan privatiasi berskala luas dalam jangka pendek menjadi pilihan utama. Jika kini dicermati, para pendukung proses privatisasi tersebut terlalu melebih-lebihkan keuntungannya serta meremehkan biaya yang harus ditanggung, khususnya biaya politis dari proses tersebut serta halangan yang ditimbulkannya terhadap kelanjutan proses reformasi perekonomian yang lebih menyeluruh.

Privatiasi yang tidak ditopang oleh penciptaan infrastruktur kelembagaan yang dibutuhkan, seperti pasar yang kompetitif dan badan yang mengatur regulasi, bisa berdampak buruk. Teori dasar privatisasi menyatakan bahwa kondisi yang memungkinan privatisasi mewujudkan efisiensi dan pemerataan bagi masyarakat sangatlah terbatas, sama terbatasnya dengan kondisi di mana pasar yang kompetitif bisa mencapai *Pareto optimal* (Sappington dan Stiglitz, 1987). Oleh karena itu, jika persaingan usaha tidak berjalan dengan baik, penciptaan monopoli swasta yang tidak didukung oleh regulasi yang memadai hanya akan menciptakan monopolis yang tidak efisien, tidak inovatif serta haga yang lebih tinggi bagi konsumen.

Baik perusahaan publik maupun swasta sebenarnya memiliki banyak persamaan serta kerap menghadapi tantangan organisasi yang serupa (Stiglitz, 1989). Hirarki yang kompleks dalam pendelegasian wewenang menimbulkan perilaku pencairan rente di kedua jenis perusahaan ini. Shleifer dan Vishny (1989) maupun Edin dan Stiglitz (1995) memperlihatkan bahwa dalam manajemen perusahaan terdapat insentif bagi perilaku pencarian rente bahkan berlangsungnya tindakan untuk memperluas cakupan kegiatan pencarian rente tersebut. Eksperimen yang dilakukan di Republik Ceko memberikan jawaban atas isu ini serta isu lain yang lebih luas akan kemampuan pasar modal yang terbatas untuk mengalokasikan modal yang langka secara efisien serta menanamkan tingkat disiplin yang memadai pada para manager tanpa dukungan struktur kelembagaan dan hukum yang memadai.

Organisasi publik kerap tidak menyediakan insentif yang efektif dan bahkan menciptakan sederet kendala. Ketika masalah ini ditangani dengan efektif, saat perusahaan negara mampu menciptakan lingkungan kinerja yang kompetitif, maka kesenjangan kinerjanya dengan sektor swasta barulah dapat disempitkan (Caves dan Christenson, 1980).

Perbedaan antara perusahaan negara dan swasta kerap kabur dan terbentang suatu kontinum tata korporasi di antara keduanya. Banyak perusahaan swasta yang mengakomodasikan kepemilikan pemerintah namun

bisa membawa perusahaan mengatasi kendala anggaran yang ketat melalui swa-pembiayaan; sementara di sisi lain banyak organisasi pemerintah menggunakan penilaian kinerja berbasis output sebagai dasar insentif. Banyak bukti menunjukkan bahwa banyak keuntungan privatisasi didapatkan dalam proses penyiapannya karena proses penempatan individu-individu dan penciptaan insentif yang tepat (Pannier, 1996).

Pentingnya persaingan usaha dibandingkan isu kepemilikan ditunjukkan dengan membandingkan pengalaman Federasi Rusia dan Cina. Cina memperluas cakupan persaingan usaha tanpa memprivatisasi perusahaan negara. Beberapa problem memang masih belum teratasi dalam tubuh-tubuh perusahaan-perusahaan negara tersebut, namun itu merupakan sasaran dari reformasi tahap berikutnya. Rusia, sebaliknya, telah memprivatisasi sebagian besar perekonomiannya tanpa memajukan iklim usaha. Perbedaan kinerja yang terlihat kemudian sangatlah kontras. Saat output yang dicapai oleh Rusia lebih rendah dari capaiannya pada dekade sebelumnya, Cina berhasil mencapai dan memelihara pertumbuhan output dua digit sepanjang dua dekade terakhir. Walaupun perbedaan kebijakan yang mereka tempuh tidak sepenuhnya bisa menjelaskan perbedaan kinerja perekonomian yang dicapai, pengalaman keduanya membawakan tantangan baru bagi teori ekonomi tradisional.

Besaran dan durasi kemerosotan eknomi Rusia sendiri juga masih merupakan teka-teki. Perekonomian Soviet memang diwarnai dengan inefisiensi di mana sebagian besar outputnya dicurahkan untuk pengeluaran militer. Seharusnya, pemotongan inefisiensi dapat menaikkan PDB dan reduksi pengeluaran militer mampu meningkatkan tingkat konsumsi individu secara signifikan[25]. Hanya saja keduanya tidak terjadi.

Besaran serta sukses perekonomian Cina sepanjang dua dekade terakhir juga merupakan misteri bagi teori ekonomi baku. Para pembuat keputusan di Cina tidak saja menghindari skema privatisasi yang menyeluruh namun juga gagal mengakomodasikan banyak elemen kunci lain dari *Washington Consensus.* Namun sukses perekonomian Cina tetap saja merupakan sukses terbesar dalam sejarah. Jika saja 30 propinsi Cina dipandang sebagai negara-negara dengan perekonomian terpisah, maka 20 perekonomian dengan tingkat pertumbuhan tercepat sepanjang 1978-1995 semuanya merupakan propinsi Cina (Bank Dunia, 1997a). Meskipun PDB Cina pada 1978 hanya seperempat PDB dari total negara-negara berpenghasilan rendah dan populasinya hanya merupakan 40 persen dari populasi total, namun hampir dua pertiga dari pertumbuhan agregat negara-negara berpenghasilan rendah sepanjang 1978-1995 bersumber dari pertumbuhan PDB Cina.

Perbandingan langsung antara Rusia dan Cina tidak sepenuhnya dapat dilakukan dengan akurat namun gambaran umum yang disajikan tetap saja nyata. Konsumsi dan pendapatan riil di bekas Uni Soviet anjlok tak tertahankan

sedangkan tingkat pendapatan dan konsumsi riil di Cina terus menerus meningkat.

Satu pelajaran penting dari perbandingan antara Rusia dan Cina adalah dalam pilihan ekonomi politik privatisasi dan pentingnya penciptaan persaingan usaha. Sangatlah sulit untuk mencegah korupsi dan masalah lainnya dalam monopoli swasta. Rente besar yang didapatkan dari privatisasi akan mendorong para usahawan lebih memilih untuk menguasai perusahaan-perusahaan negara yang terprivatisasi dibandingkan dengan membangun perusahaan mereka sendiri. Sebaliknya, kebijakan persaingan usaha akan menipiskan rente serta menciptakan insentif bagi penciptaan kemakmuran (*wealth creation*). Tahapan dalam privatisasi dan regulasi juga sangat penting. Monopoli yang terprivatisasi mampu melindungi kepentingan-kepentingan tertentu yang akan membendung dorongan bagi terbangunnya iklim persaingan usaha di masa datang.

Washington Consensus tidaklah salah. Privatisasi penting dan pemerintah memang harus memusatkan sumber dayanya pada bidang yang tidak disentuh oleh sektor swasta. Hanya saja terdapat isu penting dalam tahapan serta cakupan privatisasi. Bahkan ketika privatisasi mampu meningkatkan efisiensi produksi, tetaplah sulit untuk memastikan bahwa tujuan publik lebih besar akan dapat dicapai meskipun regulasi telah ditetapkan. Seberapa jauhkan jasa-jasa dan pelayanan sosial bisa diprivatisasi? Dimanakan batasnya? Beberapa aktivitas-aktivitas privat bisa diintrodusikan ke dalam aktivitas publik (melalui mekanisme kontrak dan mekanisme berbasis insentif) tapi seberapa efektifkan mekanisme tersebut jika dibandingkan privatisasi yang menyeluruh? Isu-isu ini tidak dibahas dalam *Washington Consensus*.

Menciptakan Regulasi

Persaingan usaha merupakan komponen penting bagi ekonomi pasar yang berhasil. Hanya saja persaingan memang tidak berlaku di sektor-sektor tertentu yang tergolong sektor monopoli alami. Walaupun demikian, jangkauan dan bentuk dari persaingan potensial maupun aktual akan senantiasa berubah. Teknologi baru telah melebarkan jangkauan persaingan di banyak sektor yang sebelumnya selalu dikelola pemerintah melalui regulasi, seperti halnya sektor telekomunikasi dan pelistrikan.

Perspektif regulasi tradisional yang secara kaku membenturkan antara regulasi dan deregulasi, atau antara persaingan dan monopoli tidak akan bisa menjadi panduan kebijakan yang efektif. Penemuan teknologi baru tidak otomatis mengharuskan dilakukannya deregulasi besar-besaran karena tidak seluruh bagian dari industri ini cukup kompetitif. Sebaliknya, yang dibutuhkan adalah perubahan yang tepat dalam struktur regulasi untuk menghadapi tantangan baru. Perubahan tersebut harus dapat mengenali keberadaan dan perbedaan sektor perekonomian yang cocok bagi persaingan dan sektor yang

rentan terhadap dominasi beberapa produsen. Mengizinkan satu perusahaan dengan kekuatan pasar yang besar pada industri yang teregulasi untuk menguasai industri di sektor lain akan mengorbankan efisiensi ekonomi.

Mendorong Kebijakan Persaingan

Meskipun cakupan dari persaingan telah melebar, persaingan bisa saja tidak sempurna khususnya di negara-negara berkembang. Persaingan usaha dihambat dengan beragam cara, termasuk melalui kolusi dan *predatory pricing.* Kontrol terhadap distribusi bisa dengan efektif mematikan persaingan usaha meskipun banyak terdapat produsen. Halangan vertikal juga bisa membatasi persaingan dan teknologi baru bisa juga membuka kesempatan bagi tumbuhnya perilaku anti-persaingan, seperti yang tengah terjadi dalam industri penerbangan dan komputer di Amerika Serikat. Penciptaan kebijakan *anti-trust* bagi negara berkembang belum dijajaki dengan baik. Struktur dan kelembagaan hukum yang canggih dan kompleks acap kali tidak tepat bagi banyak negara berkembang.

Kebijakan persaingan juga memiliki implikasi yang penting bagi kebijakan perdagangan. Sejauh ini, kebanyakan negara memisahkan ketentuan yang mengatur persaingan usaha di tingkat domestik dan internasional (kecuali Australia dan Selandia Baru). Walaupun sebenarnya, tidak ada dasar yang kuat bagi pemisahan regulasi untuk mengatur persaingan dalam perdagangan internasional (semisal pengawasan *anti-dumping*) dengan kebijakan *anti-trust* domestik (Stiglitz, 1997b). Banyak dari kebijakan yang kita anggap sebagai persaingan harga yang sehat di tingkat domestik akan diklasifikasikan sebagai dumping[26]. Penyalahgunaan prinsip perdagangan yag adil ini awalnya dilakukan oleh negara-negara industri namun kini sudah meluas ke negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang telah melampaui negara industri dalam menginisiasikan tindakan-tindakan anti-dumping seperti yang dilaporkan GATT dan WTO untuk pertama kalinya pada 1996 (Bank Dunia, 1997b). Jalan terbaik untuk menekan penyalahgunaan ini adalah dengan mengintegrasikan kebijakan perdagangan dan persaingan usaha yang adil berbasis pemahaman yang mendalam terhadap sifat dari persaingan yang mendasari perkembangan kewenangan anti-trust dan perekonomian organisasi industri selama ini.

Pemerintah sebagai Pelengkap bagi Pasar

Sepanjang abad ini, intervensi dan pengeluaran pemerintah dinilai telah terus menerus meningkat. Proporsi pengeluaran pemerintah dalam PDB terus naik. *Washington Cosensus* menolak peran aktif pemerintah serta menghendaki terbentuknya peran yang minimalis serta *non-intervensionis.* Premis dasarnya

adalah pemerintah lebih buruk daripada pasar sehingga semakin kecil peran pemerintah semakin baik pemerintah itu bisa berperan.

Tak dapat disangkal bahwa pemerintah kerap terlibat dalam terlalu banyak hal secara tidak terfokus. Kurangnya fokus menurunkan efisiensi sehingga mengupayakan agar pemerintah lebih menfokuskan tindakannya dalam kebijakan fundamental perekonomian, pendidikan dasar, kesehatan, infrastuktur jalan, hukum dan keamanan serta perlindungan lingkungan hidup, merupakan hal penting. Hanya saja fokus pada hal-hal mendasar bukan pembenaran bagi peran minimalis dari pemerintah. Negara memiliki peran penting yang harus dimainkan dalam regulasi yang tepat, perlindungan sosial dan penciptaan kesejahteraan. Pilihannya bukan *apakah* negara seharusnya terlibat namun *bagaimana* negara harus terlibat. Pertanyaan utamanya dengan demikian *bukanlah cakupan dari keterlibatan* pemerintah namun *aktivitas dan metode pemerintahan*. Negara yang memiliki perekonomian yang kuat selalu didukung oleh pemerintah yang terlibat dalam cakupan aktivitas yang luas.

Dalam beberapa dekade terakhir, kerangka bagi pembahasan peran pemerintah terus menerus berkembang seiring dengan kesadaran bahwa pasar tidak selamanya menghasilkan output yang efisien bagi kesejahteraan masyarakat[27]. Banyak contoh dari kegagalan pasar (*market failure*), seperti eksternalitas dan penyediaan barang-barang publik, yang menjadi pembenaran bagi intervensi pemerintah. Kegagalan pasar mencakup pula informasi yang tidak sempurna serta pasar yang tidak lengkap. Namun, pendekatan kegagalan pasar terus menerus memfokuskan pembahasannya dalam pemisahan sektor yang menjadi domain pemerintah serta sektor swasta. Belakangan ini baru mulai timbul kesadaran bahwa pemerintah dan pasar sebenarnya lebih erat terkait. Pemerintah harus bertindak sebagai pelengkap mekanisme pasar, mengambil tindakan yang membuat pasar bekerja lebih baik, serta mengkoreksi kegagalan pasar. Beberapa kasus menunjukkan bahwa pemerintah dapat bertindak efektif sebagai katalis. Tindakan pemerintah bisa memecahkan masalah terbatasnya ketersediaan inovasi sosial. Hanya saja setelah berhasil memainkan perannya sebagai katalis, pemerintah harus segera menarik diri[28].

Kuliah ini tidak akan mereview semua bidang di mana pemerintah bisa bertindak sebagai pelengkap yang penting bagi mekanisme pasar. Saya hanya akan mendiskusikan secara singkat dua bidang, yaitu pembangunan sumber daya manusia dan alih teknologi.

Pembangunan Sumber Daya Manusia

Peran sumber daya manusia dalam pertumbuhan ekonomi telah lama disadari. Kembalian yang diperoleh dari tiap tambahan tahun pendidikan di Amerika Serikat diperkirakan mencapai 5-15 persen (Willis, 1986, Kane dan Rouse, 1995, Ashenfelter dan Krueger, 1994). Tingkat kembalian tersebut bahkan

jauh lebih tinggi di negara-negara berkembang hingga mencapai 24 persen, seperti yang dihasilkan oleh pendidikan dasar di negara-negara Sub-Sahara Afrika dan secara rerata mencapai 23 persen di keseluruhan negara berpenghasilan rendah (Psacharopoulus, 1994). Akumulasi sumber daya manusia sebagai modal pembangunan merupakan sumber utama pertumbuhan di banyak negara berkembang[29]. Pemerintah di negara-negara Asia Timur berperan aktif dalam menyediakan pendidikan tinggi di universitas yang memacu proses transformasi negara mereka dari negara agraris menjadi negara industri yang berkembang pesat.

Tanpa peran pemerintah, pasar cenderung menyediakan modal manusia ini secara terbatas. Sangatlah sulit, khususnya bagi keluarga-keluarga miskin, untuk mendapatkan kesempatan mengenyam pendidikan yang layak tanpa peran aktif pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah harus berperan aktif dalam menyediakan pendidikan umum, membuat pendidikan lebih terjangkau secara luas termasuk memperluas sumber-sumber pembiayaan pendidikan.

Alih Teknologi

Kajian terhadap tingkat kembalian aktivitas riset dan pengembangan kepada perekonomian di negara industri menunjukkan tingkat kembalian individu yang mencapai 20-30 persen dan tingkat kembalian sosial sebesar 50 persen, jauh melampaui tingkat kembalian dari pendidikan (Nadiri, 1993). Perhitungan pertumbuhan biasanya menempatkan perbaikan TFP sebagai sumber pertumbuhan tingkat pendapatan per kapita. Solow (1957) menunjukkan bahwa 87,5 persen dari pertumbuhan output per jam kerja sepanjang periode 1909-1949 dipicu oleh perubahan teknologi. Dengan menggunakan fungsi produksi standar Cobb-Douglas, dapat dengan mudah ditunjukkan bahwa dengan mengandalkan akumulasi kapital semata tingkat pendapatan per kapita Korea Selatan hanya akan mencapai $ 2.041 pada tahun 1985. Peran berbaikan teknologi[30] yang meningkatkan output per unit input menyebabkan tingkat pendapatan per kapita mencapai $ 6.665 di tahun tersebut.

Tanpa intervensi pemerintah, pasar juga akan menyediakan teknologi secara mencukupi. Investasi dalam riset dan pengembangan dinilai lebih beresiko dengan tingkat ketidaksempurnaan informasi yang lebih besar yang bisa menghambat efisiensi kerja pasar[31]. Teknologi juga membawakan banyak dampak eksternalitas yang tidak dapat diakomodasikan dengan baik oleh mekanisme pasar. Pengetahuan acap berfungsi sebagai barang publik. Benefit yang didapatkan masyarakat dari perkembangan teknologi jauh melampaui benefit yang didapatkan usahawan yang menginisiasikannya. Tanpa intervensi pemerintah, investasi dalam produksi dan adopsi teknologi akan sangat terbatas.

Bagi banyak negara, acap kali kembalian yang didapatkan dari memfasilitasi alih teknologi jauh lebih besar dibandingkan dengan upaya

langsung untuk melalukan riset dan pengembangan. Kebijakan untuk memfasilitasi alih teknologi merupakan kunci keberhasilan pembangunan. Salah satu aspek dari kebijakan ini adalah investasi dalam pengembangan sumber daya manusia, khususnya dalam pendidikan tinggi. Pembiayaan bagi pendidikan di universitas mendapatkan pembenaran tidak hanya dari meningkatnya kualitas modal manusia tetapi dari ekternalitas yang ditimbulkannya dengan memampukan perekonomian untuk mengimpor gagasan baru. Tingginya tingkat pengangguran di kalangan sarjana di banyak negara berkembang dan banyaknya lulusan perguruan tinggi yang bekerja sebagai pegawai negeri yang tidak produktif memang merupakan fakta tak bisa disangkal. Namun hal tersebut lebih disebabkan oleh bias dalam penyelenggaraan pendidikan[32]. Korea Selatan, Taiwan dan Cina bisa mengatasi hal tersebut dan menekan kesenjangan produktivitas mereka dengan negara industri maju melalui fokus pada pengembangan bidang keteknikan dan ilmu terapan. Kebijakan lain yang memajukan alih teknologi adalah kebijakan FDI. Singapura, sebagai contoh, mampu mengadopsi dengan pesat pengetahuan baru yang masuk bersama aliran investasi asing langsung ke negara tersebut.

Kebijakan yang diadopsi oleh para pengembang teknologi juga penting. Pertentangan antara insentif untuk memproduksi teknologi dan benefit yang didapat dari diseminasi teknologi secara meluas mungkin saja terjadi. Kecenderungan yang terjadi belakangan ini menunjukkan bahwa banyak negara industri lebih memilih untuk membatasi diseminasi teknologi. Ini bisa menyebabkan merosotnya laju inovasi teknologi secara menyeluruh serta memberikan efek yang negatif bagi peningkatan standar hidup masyarakat negara kaya maupun miskin[33].

Membuat Pemerintah Lebih Efektif

Bagaimana kebijakan bisa didesain untuk meningkatkan produktivitas perekonomian? Sekali lagi, tujuan tidak boleh dikacaukan dengan alat. Elemen yang ditekankan oleh kesepakatan Washington bisa saja mencakup alat untuk mengatasi serangkaian masalah yang dihadapi perekonomian Amerika Latin pada dekade 1980an, namun mereka bukanlah satu-satunya jawaban dan tidak seharusnya mejadi elemen kunci untuk mengatasi masalah di belahan dunia lainnya dengan situasi yang berbeda.

Salah satu strategi yang bisa ditempuh untuk menciptakan perekonomian yang lebih produktif adalah memastikan peran yang tepat bagi pemerintah, misalkan dengan mengidentifikasikan cara agar pemerintah bisa berfungsi sebagai komplemen yang efektif bagi mekanisme pasar. Kini saya akan membahas isu lain dalam kebijakan publik, yaitu bagaimana membuat pemerintah melakukan tugasnya—apapun tugas itu—dengan efektif.

World Development Report tahun 1997 menunjukkan bahwa pemerintah yang efektif penting bagi pembangunan (Bank Dunia, 1997c). Data dari 94 negara sepanjang tiga dekade terakhir menunjukkan bahwa selain kebijakan ekonomi dan modal manusia, capaian perekonomian juga ditentukan oleh kualitas kelembagaan negara tersebut. Kinerja kelembagaan tersebut menentukan lingkungan tempat mekanisme pasar beroperasi. Lingkungan kelembagaan yang lemah memperbesar kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan lembaga pemerintah dan pejabat publik sehingga tidaklah kondusif bagi berfungsinya pasar dengan efisien.

Dengan beragamnya sejarah, budaya dan faktor-faktor sosial, bagaimanakah mengefektifkan peran pemerintah? Salah satu caranya adalah dengan menyesuaikan peran pemerintah dengan kapabilitas yang dimilikinya. Apa dan bagaimana tindakan pemerintah haruslah mencerminkan kapabilitasnya begitu juga kapabilitas sektor swasta. Negara berpenghasilan rendah kerap memiliki pasar maupun kelembagaan pemerintah yang lemah. Oleh karenanya, adalah penting bagi pemerintah negara-negara tersebut, untuk berkonsentrasi pada upaya guna melengkapi pasar.

Hanya saja, kapabilitas bukanlah takdir. Pemerintah bisa meningkatkan kapabilitasnya dengan memberdayakan kelembagaan mereka. Tidak hanya dengan membangun kapasitas administrasi dan teknis tapi juga melembagakan aturan dan norma yang memberikan insentif kepada para aparat untuk bertindak bagi kepentingan umum sekaligus menekan kesewenang-wenangan negara dan korupsi di tubuh birokrasi. Lembaga peradilan yang independen, penerapan mekanisme *check and balance* melalui pemisahan kekuasaan, serta lembaga pengawas yang efektif akan mendukung pencapaian hal tersebut. Sistem penggajian yang lebih kompetitif bagi pegawai negeri akan mampu menarik banyak tenaga-tenaga berbakat sekaligus meningkatkan profesionalitas dan integritas mereka.

Barangkali, cara yang paling menjanjikan untuk memperbaiki fungsi pemerintah adalah dengan menggunakan mekanisme pasar dan mekanisme lain yang senada (*market and market-like mechanism*). Beberapa jalan yang dapat ditempuh, antara lain:

i. menggunakan mekanisme lelang untuk pembelian barang dan jasa serta untuk mengalokasikan sumber daya publik;

ii. menggunakan jasa pihak luar (*contract out*) untuk melakukan sebagian besar aktivitas pemerintah;

iii. menggunakan mekanisme *performance contracting* jika mekanisme di atas tidak dimungkinkan;

iv. merancang pengaturan bagi penggunaan informasi pasar, misalkan menggunakan penilaian pasar untuk menilai kualitas pembelian yang dilakukannya (*off-the-shelf procurement policy*).

Dalam waktu yang bersamaan, pemerintah akan lebih efektif jika mereka merespon kebutuhan dan kepentingan warganya sekaligus memberikan kepada mereka rasa kepemilikan yang lebih besar atas kebijakan-kebijakan pemerintah. Michael Bruno menekankan pentingnya pembangunan kesepakatan bersama untuk mengakhiri inflasi. Alasannya sangat jelas, jika para pekerja merasa bahwa mereka tidak diperlakukan dengan adil, mereka akan menuntut kenaikan tingkat upah serta permintaan lain yang tidak bisa memacu inflasi sehingga pengendalian inflasi tidak mungkin dilakukan (Bruno, 1993).

Dalam tingkat perekonomian mikro, lembaga bantuan pemerintah dan kalangan organisasi non pemerintah telah berupaya untuk memberikan dukungan bagi partisipasi komunitas dalam seleksi, penyusunan dan pelaksanaan proyek. Penelitian terkini mendukung upaya-upaya tersebut. Kajian yang dilakukan Isham, Narayan, dan Pritchett (1995) menunjukkan bahwa tingkat keberhasilan proyek irigasi pedesaan yang melibatkan partisipasi masyarakat jauh lebih tinggi dibandingkan proyek yang tidak melibatkan partisipasi. Hal ini tidak hanya disebabkan karena informasi di tingkat lokal bisa dikelola dengan lebih efektif namun juga karena komitmen yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan proyek dalam jangka panjang menjadi lebih kuat.

Memperluas Sasaran Pembangunan

Washington Consensus merekomendasikan penggunaan seperangkat kecil instrumen (mencakup stabilitas makro, liberalisasi perdagangan dan privatisasi) untuk mencapai sasaran yang relatif sempit (pertumbuhan ekonomi). Tinjauan yang dilakukan paska *Washington Consensus* menyadari pentingnya perangkat instrumen dan sasaran pembangunan yang lebih luas. Kita harus mengupayakan tercapainya peningkatan standar hidup—termasuk kesehatan dan pendidikan—dan tidak hanya peningkatan PDB. Kita perlu mengupayakan terwujudnya pembangunan berkelanjutan yang mencakup pelestarian sumber daya alam dan pemeliharaan kualitas lingkungan hidup. Kita harus mengupayakan pembangunan yang merata dengan memastikan bahwa semua kelompok dalam masyarakat bisa menikmati hasil-hasil pembangunan. Kita juga mengupayakan pembangunan yang demokratis di mana warga negara berperan serta melalui beragam cara dalam pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan kepentingan mereka.

Pengetahuan yang kita miliki tidak bisa mengimbangi perluasan sasaran ini. Kita baru mulai memahami hubungan antara demokratisasi, ketimpangan, perlindungan lingkungan hidup, dan pertumbuhan. Kita harus mulai merintis jalan bagi penciptaan strategi pelengkap yang memungkinkan kita mencapai tujuan-tujuan tersebut. Namun, kita harus menyadari bahwa tidak semua kebijakan bisa berperan dalam pencapaian semua tujuan tersebut. Kebanyakan kebijakan membawakan korbanan dan kebutuhan akan prioritas. Berkutat semata pada kebijakan "*win-win*" akan membuat pembuat kebijakan mengabaikan pentingnya pilihan terhadap kebijakan "*win-lose*".

Pencapaian Sasaran Majemuk Melalui Perbaikan Pendidikan

Mendorong pengembangan sumber daya manusia adalah salah satu kebijakan yang bisa mendorong pembangunan ekonomi, kemerataan, partisipasi, dan demokrasi. Di Asia Timur, pendidikan umum telah menciptakan masyarakat lebih egaliter serta memfasilitasi stabilitas politik yang menjadi pra kondisi bagi keberhasilan pembangunan ekonomi jangka panjang mereka. Pendidikan, khususnya pendidikan yang menekankan pemikiran kritis dan ilmiah, bisa membuat warga negara berperan serta dengan lebih efektif dan lebih cerdas dalam pengambilan keputusan.

Pencapaian Sasaran Majemuk melalui Pelaksanaan Tanggung-Renteng Kebijakan Lingkungan Hidup

Untuk meminimalkan dampak perubahan iklim global, bangsa-bangsa di dunai harus mereduksi produksi gas-gas rumah kaca, terutama karbon dioksida, yang dihasilkan melalui pembakaran. Pengurangan emisi karbon adalah masalah global. Tidak seperti polusi udara (akibat emisi sulfur dan nitrogen dioksida), yang utamanya mencemari negara penghasil emisi itu sendiri, emisi karbon dioksida menyebar di atmosfir, menghasilkan konsekuensi global yang mempengaruhi bumi secara keseluruhan.

Pelaksanaan tanggung-renteng (*joint implementation)* memberikan negara industri, beserta industri di dalamnya, penghargaan atas upaya mereka mengurangi emisi. Ini bisa menjadi langkah awal yang memungkinkan penciptaan sistem yang efisien bagi pengurangan emisi yang tidak hanya membutuhkan komitmen dari negara industri tapi juga mencakup pemecahan isu-isu distribusi yang terkait dengan mekanisme perdagangan emisi dan peran negara berkembang.

Premis dari tindakan bersama tersebut adalah biaya marginal pengurangan emisi karbon berbeda tajam di banyak negara. Negara-negara berkembang biasanya mempunyai tingkat efisiensi energi yang lebih rendah dibandingkan negara industri sehingga biaya marginal penurunan emisi di negara berkembang

biasanya lebih rendah. Bank dunia telah menawarkan pembentukan skema pendanaan bagi investasi karbon (*carbon invesment fund*) yang memungkinkan negara-negara serta perusahaan yang ingin melakukan pengurangan emisi untuk berinvestasi dalam proyek-proyek pengurangan emisi karbon di negara berkembang. Bagi negara berkembang, rencana ini menawarkan peningkatan aliran investasi dan alih teknologi yang ramah lingkungan. Proyek ini akan memberikan dampak positif untuk mengurangi kerusakan lingkungan akibat polusi udara. Pelaksanaan tanggung-renteng memungkinkan negara industri mengurangi emisi dengan biaya yang lebih rendah. Strategi ini dirancang untuk memberikan keuntungan bagi negara berkembang sekaligus meningkatkan kualitas lingkungan global.

Mengenali Korbanan yang Ditimbulkan Investasi pada Teknologi

Korbanan potensial yang paling mungkin terjadi dibawakan oleh investasi dalam pengembangan teknologi. Sebelumnya, saya telah mendiskusikan bahwa investasi pada pendidikan tinggi keteknikan bisa mendorong alih teknologi dan pertumbuhan ekonomi. Penikmat langsung dari investasi ini, bagaimanapun juga akan lebih diuntungkan daripada masyarakat kebanyakan yang mendapatkan benefitnya secara tidak langsung. Ini akan meningkatkan kesenjangan.

Alih teknologi bisa juga meningkatkan kesenjangan melalui cara lain. Beberapa inovasi mungkin bisa menguntungkan banyak pihak, namum kebanyakan kemajuan teknologi cenderung makin meningkatkan produktivitas marginal pihak yang sebelumnya sudah produktif. Andai pun ini tidak terjadi, *opportunity cost* investasi publik dalam teknologi tidak bisa mengimbangi investasi dalam program anti kemiskinan. Investasi ini bisa menguntungkan seluruh masyarakat dengan meningkatkan output. Efek penetesannya (*trickle down*), bagaimanapun, tidak harus cepat ataupun komprehensif.

Mengenali Korbanan antara Perlindungan Lingkungan dengan Peningkatan Partisipasi

Contoh lain dari korbanan adalah pilihan antara sasaran kelestarian lingkungan dan partisipasi. Partisipasi memang penting namun bukanlah pengganti kepakaran. Kajian-kajian menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap resiko beragam sumber ancaman kesehatan lingkungan berbeda-beda dengan bukti-bukti ilmiah (*United States Environmental Protection Agency*, 1987, Slovic, Layman dan Flyn, 1993). Ketika mengupayakan pencapaian tujuan-tujuan lingkungan hidup, apakah kita berupaya membuat masyarakat lebih nyaman terhadap lingkungan mereka, ataukah kita berupaya menurunkan ancaman bahaya lingkungan yang nyata? Dibutuhkan keseimbangan antara keduanya,

namun pada akhirnya, diseminasi informasi yang lebih luas bisa menghasilkan partisipasi yang lebih baik dalam memformulasikan kebijakan dengan lebih efektif.

Penutup

Sasaran dari *Washington Consensus* adalah untuk menyediakan rumusan bagi penciptaan sektor swasta yang dinamis dan merangsang pertumbuhan ekonomi. Refleksi terhadap kesepakatan tersebut menunjukkan bahwa butir-butir yang direkomendasikannya cenderung ditujukan untuk menghindari terjadinya bencana perekonomian makro dengan sejauh mungkin meminimalkan resiko. Walaupun *Washington Consensus* memberikan beberapa landasan bagi berfungsinya pasar, namun kesepakatan tersebut tidaklah lengkap dan acap salah arah.

Banyak dari gagasan dalam kuliah ini, serta gagasan–gagasan lain yang tidak sempat didiskusikan di sini, merupakan bagian dari kesepakatan baru yang mendesak, suatu kesepakatan baru pasca *Washington Consensus*. Apapun isi kesepakatan tersebut satu prinsip yang dapat dipastikan adalah kesepakatan tersebut tidak bisa dibangun di atas butir-butir *Washington Consensus*. Jika keberlanjutan kebijakan ingin dicapai maka negara-negara berkembang harus ikut merasa memiliki kesepakatan tersebut. Memonitor dan menciptakan kondisi yang kondusif bagi pengendalian inflasi dan keseimbangan neraca berjalan tidaklah sukar. Hal tersebut akan lebih sulit dilakukan dalam regulasi sektor finansial.

Prinsip kedua dalam kesepakatan tersebut adalah diperlukannya kerendahhatian yang lebih besar untuk mengakui bahwa kita tidak memiliki semua jawaban dari masalah dalam pembangunan ekonomi. Kajian dan diskusi yang berkesinambungan, tidak hanya antara IMF dan Bank Dunia, tapi dengan melibatkan seluruh negara di dunia adalah penting untuk memberikan pemahaman yang lebih baik dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan ekonomi yang lebih luas dan majemuk.

Catatan

Makalah ini disampaikan pada acara "The 1998 WIDER Annual Lecture" dengan judul asli *"More Instruments and Broader Goal: Moving Toward the Post-Washington Consensus"*.

1. Banyak dimensi lain dari gejolak yang tengah terjadi. Kebijakan nilai tukar yang salah arah serta instabilitas politik merupakan isu penting lain yang telah saya diskusikan pada kesempatan lain (Stiglitz, 1998)
2. Argentina, sebagai contoh, mengalami defisit lebih dari 5 persen pada 1982 dan 7 persen pada 1983. Defisit anggaran Kolombia mencapai 4 persen antara 1982-1984, sedangkan defisit Brazil meningkat dari 11 persen pada 1985 menjadi 16 persen pada 1989 (Bank Dunia, 1997d).
3. Vickers dan Yarrow (1988) mendiskusikan lebih menyeluruh tentang kaitan antara privatisasi, persaingan usaha dan insentif.
4. Isu ini mengemuka dalam pengelolaan perekonomian Amerika Serikat. Meskipun banyak kajian menunjukkan bahwa Amerika Serikat bisa mencapai tingkat pengangguran yang lebih rendah tanpa kenaikan inflasi yang tajam, beberapa laporan dari lembaga internasional dengan menggunakan model perekonomian Amerika Serikat yang sangat disederhanakan (*over-simplified*) menyarankan pengetatan kebijakan moneter. Seandainya saja saran ini diikuti, maka ekspansi ekonomi besar-besaran serta turunnya tingkat pengangguran yang berhasil menyerap tenaga kerja dari kelompok marginal sekaligus turunnya kemiskinan yang tengah berlangsung belakangan ini tidak akan terwujud.
5. Tingkat dan keragaman inflasi berkorelasi erat sehingga sangatlah sulit untuk memisahkan efek antara keduanya dalam berbagai tingkat/varian inflasi
6. Stiglitz (1997c) membicarakan bukti yang dijumpai di Amerika Serikat. Kajian tentatif yang dilakukan oleh Bank Dunia (Stiglitz, 1997a) memperluas kajiannya terhadap beragam negara mencakup Australia, Kanada, Perancis, Jerman, Itali, Jepang, dan Brazil. Meksiko adalah satu-satunya negara dalam kajian dengan kurva Philips yang cembung.
7. Beberapa kalangan berpendapat bahwa bank sentral harus dibekali mandat eksklusif untuk memelihara kestabilan harga. Perspektif ini kemudian dipromosikan oleh IMF melalui program stabilisasinya di negara seperti Korea Selatan yang sebenarnya tidak pernah bermasalah dengan inflasi. Tak ada bukti sahih yang menunjukkan bahwa hambatan semacam itu bisa meningkatkan kinerja perekonomian riil dalam bentuk pertumbuhan (lihat Alesina dan Summers, 1993). Hasil tersebut konsisten dengan bukti empirik sebelumnya dari kajian terhadap dampak riil inflasi.
8. Literatur tentang model persamaan Ricardian (Barro, 1974) mengkritik pandangan yang menyatakan bahwa defisit akan membawakan dampak ekonomi yang penting secara langsung. *Washington Consensus* tidak didasarkan pada model persamaan tersebut.
9. Easterly dan Fisher (1990) menyarikan analisis sederhana efek defisit anggaran pemerintah terhadap perekonomian makro.
10. Istilah optimal yang digunakan di sini harus dikaitkan pada suatu tujuan tertentu yang terartikulasikan dengan jelas, semisal maksimalisasi suatu fungsi kesejahteraan sosial secara lintas waktu. Terdapat berbagai keadaan dan beragam fungsi kesejahteraan sosial yang memberikan nilai yang berbeda terhadap tingkat defisit optimal yang sedang berlangsung. Hal yang sama juga berlaku dalam pembahasan tingkat defisit neraca berjalan yang optimal.
11. Defisit neraca berjalan adalah variabel endogen. Menilai tinggi-rendah tingkatnya dengan demikian tergantung dan harus ditilik dari penyebabnya. Misalkan defisit tersebut disebabkan oleh kebijakan nilai tukar yang salah arah, defisit yang terjadi bisa dikategorikan terlalu tinggi.
12. Kebijakan perekonomian makro tradisional memberi penekanan pada tingkat agregat seperti aliran modal dan defisit anggaran serta tidak menangani langsung isu-isu ini. Jika struktur jatuh temponya (*maturity*) pinjaman luar negeri mendatangkan resiko yang tinggi, kebijakan pengendalian modal serta intervensi lain mungkin dibutuhkan.

13. Kemerosotan ekonomi bisa meninggalkan dampak negatif jangka panjang melalui penurunan kualitas sumber daya manusia seperti dibahas dalam kajian tentang *hysteresis effect* serta tingkat pengangguran yang terus tinggi di Eropa (Blanchard dan Summers, 1987)
14. Saat berlangsungnya *Great Depression*, jatuhnya harga bersamaan dengan pembayaran bunga yang tetap menurunkan arus *net cash flow* perusahaan, nilai bersih mereka beserta dengan nilai investasinya yang pada akhirnya makin membuat perekonomian terpuruk. Kondisi perekonomian seperti ini sering disebut *debt-deflation model*. Uraian lebih lanjut dapat dilihat pada Greenwald dan Stiglitz (1988, 1993a, 1993b)
15. Istilah *constrained Pareto efficient* menggambarkan keadaan di mana terdapat (secara prinsip) intervensi pemerintah yang bisa membuat sekelompok orang *better-off* tanpa membuat kelompok yang lain *worse-off* dengan memperhitungkan keberadaan ketidaksempurnaan pasar, ketidaklengkapan informasi serta biaya untuk mengatasi ketidaksempurnaan-ketidaksempurnaan tersebut.
16. Lihat Greenwald dan Stiglitz (1992) untuk diskusi yang lebih mendalam bagi peran kebijakan ini dalam kapitalisme moderen.
17. Ini sering disebut *moral hazard problem*.
18. Para pendukung kebijakan ini berpendapat bahwa kenaikan tingkat suku bunga secara temporer dibutuhkan untuk memulihkan kepercayaan pasar. Kenaikan dalam jangka sangat pendek, menurut mereka, tidak akan membawa dampak yang merugikan. Bagaimanapun, kemampuan kenaikan tingkat suku bunga untuk memulihkan kepercayaan pasar masih terus menjadi perdebatan. Pengalaman Indonesia dan Thailand semenjak 1997 tidak sepenuhnya mendukung argumen kebijakan suku bunga tinggi.
19. Banyak analis menyalahkan kebijakan *Fed*, di bawah paul Volcker, yang menaikkan dengan tajam tingkat suku bunga secara mendadak sejak akhir 1970an sebagai penyebab krisis keuangan yang menimpa perekonomian Amerika Serikat pada dekade berikutnya.
20. Pemerintah seharusnya lebih peka terhadap perubahan tingkat suku bunga dibandungkan perubahan nilai tukar karena logika ekonomi yang melatarbelakangi terjadinya *maturity mismatches* lebih kental daripada terjadinya *exchange rate mismatches* yang lebih banyak didorong oleh perilaku spekulatif. Upaya untuk mengkoreksi *maturity mismatches* perusahaan juga akan mendatangkan biaya perekonomian riil yang besar. Besaran *exchange rate mismatches* mungkin saja melampaui *maturity mismatches* yang terjadi dan kebijakan untuk menekan perilaku spekulatif di masa datang merupakan tindakan yang penting, namun penanganan *maturity mismatches* tidak boleh diabaikan.
21. Pendapat yang mendukung adanya efek inflasioner dari devaluasi patut dipertanyakan. Kenaikan tingkat harga yang berasosiasi dengan devaluasi hanya berpengaruh kecil terhadap kenaikan inflasi dibandingkan pengaruh dari sumber kenaikan harga yang lain.
22. Para pendukung substitusi impor menunjukkan bahwa negara-negara yang menganut kebijakan proteksionisme, khususnya Brazil dan Taiwan/Cina, dalam periode tertentu sepanjang dekade 1950an berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi yang pesat.
23. Efek negatif dari proteksionisme bersumber dari pengaruhnya terhadap persaingan usaha dan perilaku pencarian rente. Dampak itu begitu besar sehingga meskipun kerap ada pembenaran bagi intervensi perdagangan dalam beberapa kasus, kebanyakan ekonom berpandangan skeptis terhadap proteksionisme.
24. Dampak jangka pendek defisit acap berbeda dengan dampak jangka panjangnya. Jika perusahaan negara tersebut dijalankan dengan baik, dampak jangka panjangnya bisa saja tidak berarti walaupun dampaknya dalam jangka pendek bisa besar.
25. Ini bisa dipandang sebagai pergerakan menuju kurva kemungkinan produksi keluar (perbaikan teknologi, yang terkait dengan kendala kelembagaan yang mengikat kurva kemungkinan prosuksi, menunjukkan bagaimana produksi dn distribusi diorganisasikan).

26. Lester Thurow menyatakan bahwa jika peraturan anti dumping diterapkan pada perusahaan-perusahaan domestik, maka 18 dari 20 perusahaan utama dalam Fortune 500 akan dinyatakan bersalah (melakukan dumping) pada 1982 (Thurow, 1995 hal 359).
27. Uraian tentang peran negara dalam perekonomian dari perspektif ini dapat dilihat dalam Stiglitz (1989).
28. Pemerintah Amerika Serikat, sebagai contoh, menyusun sistem pegadaian nasional yang bisa diakses oleh semua penduduknya.
29. Mankiv, Romer dan Weil (1992).
30. Meskipun banyak kajian yang mulai mempertanyakan kesahihan hasil ini serta hasil analisis terhadap pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat yang menunjukkan kecilnya kenaikan TPF sepanjang seperempat abad terakhir, peran positif teknologi dalam peningkatan standar hidup masyarakat masih diterima secara luas.
31. Sang inovator sering enggan untuk menguraikan inovasinya pada pemodal karena takut idenya akan dicuri, sedangkan pemodal akan keberatan memberikan modalnya tanpa penjelasan yang memadai. Struktur regulasi yang menjadi hak kepemilikian intelektual (HaKI) penting namun tidak cukup untuk mengatasi masalah ini.
32. Tidak adanya faktor-faktor pelengkap bisa juga menjadi penyebab, misalnya tidak adanya kondisi yang dibutuhkan perusahaan-perusahaan baru untuk mengembangkan keahlian barunya tersebut.
33. Pengetahuan adalah masukan utama bagi proses produksi pengetahuan baru. Naiknya harga pengetahuan, misalkan sebagai akibat penerapan HaKI yang makin ketat, akan mengurangi produksi pengetahuan baru. Terdapat pula kecenderungan makin meningkatnya pengeluaran riset yang ditujukan untuk mengkonversikan *common knowledge* dalam rezim kepemilikan intelektual individu. Rezim HaKI yang ketat justru acap salah arah dengan memprivatisasi pengetahuan yang bersifat publik serta menciptakan insentif bagi berlangsungnya proses konversi tersebut.

BAGIAN KEDUA:

MENDEFINISIKAN KEMBALI PEMERINTAHAN

Pujian yang pernah dilontarkan maupun kritik yang belakangan ini mengemuka terhadap "keajaiban Asia Timur" telah memaksa banyak pihak untuk kembali menyoroti peran pemerintah dalam pembangunan perekonomian. Di masa ketika perekonomian tumbuh dengan pesat, pendapatan meningkat, serta angka buta hurup dan kemiskinan merosot drastis[1], para pengamat menyatakan bahwa pemerintah negara-negara Asia Timur telah memainkan peran yang jauh lebih efektif dibandingkan dengan peran yang dirumuskan dalam *Washington Consensus*[2]. Pemerintah telah bertindak jauh melampaui peran konvensional dalam pemeliharaan stabilitas perekonomian makro, pengendalian defisit dan inflasi seperti prinsip-prinsip yang direkomendasikan *Washington Consensus*. Pemerintah negara-negara Asia Timur memang menempatkan mekanisme pasar sebagai inti dari strategi perekonomian mereka namun tidak pernah segan untuk melakukan intervensi terhadap mekanisme tersebut[3]. Pemerintah menciptakan dan mengatur lembaga yang mendorong akumulasi tabungan, mampu membantu pengalokasian sumber daya (termasuk investasi yang langka) serta mendorong investasi dalam pembangunan infra struktur, sumber daya manusia dan pengembangan teknologi.

Hanya saja, gejolak yang tengah melanda Asia Timur memunculkan kembali keraguan terhadap pola kerjasama sektor publik dan swasta yang mendasari pembangunan kawasan ini. Tuduhan-tuduhan semacam maraknya *crony capitalism*, intervensi negara yng berlebihan dalam arah investasi, serta kurangnya transparansi telah bertubi-tubi ditimpakan pada pemerintah negara-negara tersebut dan mendeskreditkan keterlibatan mereka dalam pembangunan. Tudingan-tudingan tersebut agaknya telah terlalu berlebihan. Prestasi yang telah dicapai pemerintah dalam mengakumulasikan tabungan, mendorong investasi, serta mengembangkan sumber daya manusia tidak bisa dengan mudah diabaikan. Terlebih lagi jika kita kembali menengok ke belakang, kemerosotan ekonomi bukanlah hal baru dalam sejarah perekonomian kapitalis. Beberapa negara Asia Timur, khususnya Cina[4] dan Taiwan, bahkan telah menunjukkan ketangguhannya dalam menghadapi terpaan krisis meskipun kita juga tidak bisa mengingkari dalamnya krisis yang tengah di hadapi Korea Selatan, Thailand, Indonesia, Filipina dan Malaysia.

Kita bisa belajar banyak dari Asia Timur serta model pembangunan mereka dan menarik pelajaran, tidak hanya dari sukses tapi juga dari masalah yang sedang mereka hadapi. Pembahasan mengenai peran pemerintah sangatlah penting untuk memperbaiki strategi pembangunan yang kita punyai. Terdapat suatu konsenus akan pentingnya peran pemerintah dalam mendukung

keberhasilan pembangunan walaupun kita juga menyadari bahwa intervensi pemerintah yang salah arah bisa pula menghambat pembangunan. Kita juga telah paham bahwa isu kuncinya tidaklah terletak pada besaran anggaran dan aparat pemerintah, namun lebih pada cakupan dan efektivitas dari aktivitas pemerintah.

Paper ini akan difokuskan pada isu yang lebih mendasar yaitu “bagaimana keputusan tentang peran pemerintah ditetapkan?” Proses pemerintahan akan mempengaruhi jawaban atas pertanyaan tentang besaran dan cakupan peran pemerintah. Memperbaiki proses pemerintahan akan mendatangkan perbaikan dalam bidang-bidang lain. Kritik terhadap intervensi pemerintah yang menyatakan bahwa intervensi tersebut akan menurunkan kesejahteraan serta menyebabkan ketimpangan distribusi serta menyebabkan ketimpangan distribusi kesejahteraan antar kelompok mungkin saja benar, tapi bisa juga salah. Pertanyaannya kemudian adalah “adakah cara untuk merancang suatu kelembagaan pemerintah yang, jika tidak bisa menjamin, paling tidak dapat meningkatkan kemungkinan intervensi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan?” Bagian awal paper ini akan mengkaji pemikiran yang telah berkembang tentang peran yang tepat dari negara, sedangkan bagian selanjutnya akan mendiskusikan lima usulan yang bisa digunakan untuk memperbaiki proses pemerintahan yang mendasari berbagai tindakan pemerintah.

Peran Negara dalam Perekonomian

Jawaban atas pertanyaan tentang peran negara yang tepat dalam perekonomian harus dimulai dengan menguraikan perbedaan yang dimiliki negara dengan organisasi lain yang ada di masyarakat. Perbedaan ini terkait dengan sifat dan sumber kekuatan negara. Negara, beserta representasinya, mampu menggunakan paksaan secara sah terhadap pihak lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Keanggotaan dalam negara biasanya bersifat *default* atau dengan sendirinya diperoleh karena terpenuhinya kualifikasi tertentu, seperti tempat lahir atu tempat tinggal. Kewenangan negara mengikat semua orang yang tinggal dalam batas wilayahnya atau semua yang menerima status kewarganegaraan darinya.

Kekuatan yang besar ini ternyata tidak terlepas dari beberapa kelemahan. Pertama, negara memiliki ketidakmampuan inheren untuk membuat komitmen yang dapat dipercaya. Kemampuan negara untuk melakukan paksaan telah menempatkan negara sebagai pelaksana kontrak, tetapi dengan demikian tidak ada entitas lain yang bisa memaksa negara untuk melaksanakan komitmen-komitmen yang telah dibuatnya. Negara mungkin saja menerapkan serangkaian kewajiban terhadap dirinya, termasuk kewajiban untuk memenuhi kontrak atau komitmen yang telah dibuatnya, namun pemerintah tidak bisa memaksakan

kewajiban yang sama terhadap pemerintahan yang menggantikannya. Pemerintah sering tidak bisa memaksa dirinya untuk memenuhi komitmen yang dibuat pemerintahan sebelumnya. Pemerintah bisa menerapkan seperangkat peraturan untuk meminimalkan pengingkaran tersebut namun mekanisme penerapan komitmen yang tidak sempurna itu akan meningkatkan biaya transaksi serta mengorbankan fleksibilitas pemerintah. Biaya transaski yang ditimbulkan mekanisme ini mungkin bisa menjamin stabilitas tetapi akan menghambat kemampuan pemerintah untuk beradaptasi secara cepat dalam lingkungan yang senantiasa berubah.

Sistem politik kita juga telah menciptakan batasan yang bisa menghambat penyalahgunaan kekuatan pemerintah. Peraturan yang ketat dalam aktivitas pembelian pemerintah dan penyediaan jasa publik telah diracang untuk memastikan berlangsungnya perlakuan yang setara bagi semua warga negara serta mencegah kelompok tertentu menggunakan kekuatan negara guna memperkaya diri dengan mengorbankan kelompok lain. Hanya saja perangkat aturan tersebut telah menghambat kemampuan pemerintah untuk berfungsi secara efisien. Proses politik juga menentukan aturan yang mangatur posisi pihak-pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan serta proses yang harus dijalani dalam pengambilan keputusan tersebut. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dirancang untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan namun membuat proses pengambilan keputusan berjalan lambat.

Pandangan Pasar: Tiga Proposisi Konservatif

Kritik terhadap pemerintah acap didasarkan pada premis bahwa mekanisme pasar, dengaa sendirinya, akan menghasilkan luaran yang efisien dan bahwasanya efisiensi dipandang lebih penting daripada tujuan lain, seperti distribusi antar individu maupun generasi[5]. Premis tersebut menurunkan tiga proposisi tentang peran pemerintah, yaitu:

i. Pemerintah tidak dibutuhkan karena apapun yang bisa dilakukannya akan dilakukan oleh mekanisme pasar dengan lebih baik;

ii. Pemerintah tidak efektif karena apapun yang dilakukan oleh pemerintah telah dan akan dilakukan oleh mekanisme pasar;

iii. Struktur insentif yang melekat pada pemerintah sebagai lembaga publik menyebabkan tindakan pemerintah akan menurunkan kesejahteraan atau, paling tidak, akan menghambat aktivitas ekonomi produktif dengan mendistribusikan sumber daya dari kelompok tertentu ke kelompok lain yang acap tidak patut menerima distribusi tersebut.

Perkembangan terkini dari ekonomi kesejahteraan menunjukan beberapa kelemahan dari proposisi pro-pasar ini dengan menunjukkan temuan-temuan

baru tentang kondisi yang menyebabkan mekanisme pasar gagal mencapai efisiensi Pareto. Ekternalitas, seperti halnya pencemaran, inovasi, dan barang-barang publik bukanlah satu-satunya yang menghalangi tercapainya efisiensi pasar. Ketidaksempurnaan informasi (*imperfect information*) serta ketidaklengkapan pasar (*incomplete markets*) merupakan fenomena yang secara umum dijumpai dan acap menimbulkan masalah dalam kerja mekanisme pasar[6]. Ketidaksempurnaan informasi kerap menyebabkan tidak berjalannya prinsip *Coasian bargaining* dalam penyelesaian masalah ekternalitas (Farrek, 1987, Stiglitz, 1994, Dixit dan Olson, 1997). Mekanisme pasar memang tidak pernah diharapkan akan mampu menghasilkan distribusi pendapatan antar generasi dan antar kelompok sosial secara optimal, namun dengan temuan-temuan terbaru tersebut, mekanisme pasar bahkan diragukan untuk bisa menghasilkan luaran yang efisien.

Fakta bahwa pasar tidak mampu untuk terus menghasilkan luaran yang efisien memang tidak dengan sendirinya berarti intervensi pemerintah akan membuat segalanya menjadi lebih baik. Hanya saja, fakta tersebut seharusnya bisa mendorong kita untuk meninjau kembali proposisi-proposisi konservatif di atas dengan menganalisis lebih jauh tentang kekuatan dan batasan-batasan yang dimiliki pemerintah.

Berdasar sudut pandang analisis kita, proposisi pertama jelaslah tidak benar. Pemerintah mempunyai kekuatan yang tidak dimiliki pasar dan sektor swasta. Proposisi kedua bahkan lebih keliru lagi. Memang benar ada model-model ideal dalam perekonomian, seperti model netralitas uang, di mana proposisi tentang ketidakefektifan peran pemerintah masih mempunyai landasn validitas walaupun terbatas. Hanya saja, secara umum, saat pemerintah mengambil tindakan atau menerapkan peraturan yang mengubah harga relatif atau meredistribusikan pendapatan dan saat sektor swasta berhadapan dengan ketidaksempurnaan informasi yang terkait dengan tindakan pemerintah tersebut, pengaruh kebijakan negara tidak bisa diremehkan atau diabaikan begitu saja[7].

Proposisi ketiga lebih rumit untuk dikaji. Sejauh ini memang tidak ada proposisi yang menunjukkan bahwa tindakan-tindakan yang bersumber dari proses politik bisa menghasilkan efisiensi. Ditambah lagi banyak alasan yang membuat kita percaya bahwa kepentingan-kepentingan publik dan kepentingan swasta tidaklah bersesuaian. Namun, seperti pernah saya kemukakan sebelumnya (Stiglitz, 1994), sesungguhnya masalah *principal-agent* yang muncul di sektor publik tidaklah berbeda dengan masalah yang sama di sektor swasta. Masalah perilaku pencarian rente dalam manajemen sektor swasta (Shleifer dan Vishny, 1989, dan Edin dan Stiglitz, 1995) kerap sama kronisnya dengan perilaku pencarian rente di sektor publik[8]. Memang terdapat fakta bahwa intervensi pemerintah bisa menurunkan tingkat kesejahteraan, namun jika kita bisa meninjau kembali sejarah, dijumpai pula fakta bahwa pemerintah bisa pula

memainkan peran positif yang signifikan dalam keberhasilan strategi pembangunan negara-negara tertentu, seperti yang terjadi di Amerika Serikat dan negara-negara Asia Timur.

Kegagalan Pasar, Kegagalan Sektor Publik dan Pandangan Baru Terhadap Peran Pemerintah

Jika teori kegagalan pasar mendominasi wacana tentang peran pemerintah dalam dekade setelah berkembang pesatnya landasan teori ekonomi kesejahteraan, maka teori tentang kegagalan sektor publik mendominasi diskusi tentang perekonomian dalam masa pemerintahan Reagan di Amerika Serikat dan Thatcher di Inggris. Teori kegagalan sektor publik dapat dipandang sebagai hasil elaborasi dari proposisi konservatif ketiga yang telah diuraikan di atas. Teori ini menyatakan:

i. Kelompok-kelompok kepentingan, tanpa adanya pembatasan perundangan akan menciptakan hambatan-hambatan dalam mekanisme pasar yang akan menimbulkan rente.

ii. Reaksi perlawanan dari kepentingan publik tidak cukup padu untuk menghadapi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu tersebut. Biaya agregat yang ditanggung masyarakat jelas jauh lebih besar daripada keuntungan agregat yang didapat jika kelompok kepentingan tersebut menang, namun biaya tersebut sangat tersebar hingga sulit diakumulasikan dalam perhitungan.

iii. Persaingan dalam pencarian rente akan menipiskan rente yang didapatkan namun itu hanya akan meningkatkan inefisiensi yang telah terjadi.

Meskipun banyak bukti yang menunjukkan bahwa perilaku pencarian rente bisa bermanfaat, proposisi-proposisi di atas telah mengabaikan hal itu dan tidak menggambarkan proses yang terjadi dengan utuh. Pertama, terdapat suatu inkonsistensi konseptual, ketika para penganjur proposisi konservatif menyatakan bahwa teorema Coase dapat berjalan dengan baik pada sektor swasta, ternyata proses yang sama tidak berlaku pada sektor publik. Inefisiensi dalam sektor publik tidak bisa diselesaikan dengan proses tawar-menawar. Kedua, perilaku pencarian rente diasumsikan berjalan dalam kondisi persaingan sempurna sedangkan pada kenyataannya, seperti halnya bentuk persaingan lain dalam perekonomian, tidak ada persaingan sempurna dalam pencarian rente. Ketiga, perilaku pencarian rente selalu terkonsentrasi pada sektor-sektor tertentu, seperti perdagangan dan pertanian, walaupun terdapat potensi rente yang sama besarnya di sektor lain. Pemahaman terhadap gejala ini akan memberikan wawasan yang lebih mendalam terhadap proses pencarian rente.

Negara dan Masyarakat: Suatu Kerjasama Interaktif

Upaya awal untuk memadukan analisis terhadap kegagalan pasar dan kegagalan sektor publik selalu berujung pada upaya untuk memisahkan tugas dari sektor publik dan sektor swasta. Dalam diskusi sebelumnya, sektor-sektor tertentu digolongkan dalam domain kewenangan sektor publik sedangkan sektor lainnya menjadi domain sektor swasta. Kini diskusi yng berkembang mendapat penekanan baru untuk menemukan cara agar pemerintah dan sektor swasta bisa bertindak bersama untuk saling melengkapi.

Contoh kerjasama ini dirujuk pada pengalaman sektor finansial. Aktivitas simpan pinjam sudah seharusnya menjadi kewenangan sektor swasta. Namun, terdapat pula peran yang penting dari sektor publik, khususnya dalam pengembangan kelembagaan-kelembagaan baru yang dibutuhkan sektor ini namun gagal diciptakan oleh sektor swasta. Peran pemerintah dalam membangun sistem pegadaian di Amerika Serikat maupun dalam penciptaan lembaga kredit jangka panjang di Jepang merupakan peran penting yang dicatatkan pemerintah. Pemerintah juga dibutuhkan untuk mengatur lembaga finansial untuk memastikan berlangsungnya persaingan dan juga untuk memelihara keamanan dan kehati-hatian dalam sektor tersebut[9].

Teori dasar tentang kerjasama ini telah dicoba dikembangkan[10]. Pemerintah bisa mengubah jalannya “permainan” yang tengah dimainkan oleh para partisipan dalam sektor swasta ke arah yang bisa meningkatkan kesejahteraan. Jika kajian terdahulu menekankan pentingnya penghapusan pencarian rente, prinsip kerjasama ini memberi penekanan pada upaya pemerintah untuk menciptakan rente yang bisa memberikan insentif bagi penciptaan kemakmuran, seperti perilaku hati-hati dalam sektor finansial. Rente yang tercipta dari akses terhadap kredit dan valuta asing serta kemudian didistribusikan pada perusahaan-perusahaan tertentu yang unggul dalam ekspor merupakan kunci sukses perekonomian negara-negara Asia Timur (Bank Dunia, 1993).

Meningkatkan Kinerja Sektor Publik

Sejalan dengan berkembangnya perhatian dan pemahaman tentang peran yang dapat bagi pemerintah, perhatian terhadap upaya untuk memperbaiki kinerja sektor dipakai oleh sektor swasta. Beberapa jalan yang dapat ditempuh, antara lain:

i. Menggunakan mekanisme lelang untuk pembelian barang dan jasa serta untuk mengalokasikan sumber daya publik.

ii. Menggunakan jasa pihak luar (*contract out*) untuk melakukan sebagian besar aktivitas pemerintah.

iii. Menggunakan mekanisme *performance contracting* jika mekanisme di atas tidak dimungkinkan.

iv. Merancang pengaturan bagi penggunaan informasi pasar, misalkan menggunakan penilaian pasar untuk menilai kualitas pembelian yang dilakukannya (*off-the shelf procurement policy*)

Isu-Isu Baru

Paper ini akan membahas wacana tentang peran pemerintah dengan memberikan perhatian pada proses bagaimana keputusan tentang peran tersebut ditetapkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa kita pada awalnya menginginkan pembedaan yang sederhana dan tegas antara peran negara dan peran sektor swasta. Hanya saja ketika wacana tersebut mulai berkembang terlihat bahwa permasalahannya tidak lagi sederhana. Apa yang harus dilakukan ketika terjadi kegagalan pasar sedangkan intervensi pemerintah tidak bisa menjamin perbaikan keadaan? Intervensi pemerintah tidak akan bisa menyelesaikan persoalan karena akan menimbulkan perdebatan yang panjang dalam masyarakat ketika publik memandang intervensi tersebut hanya menguntungkan sekelompok kepentingan tertentu sedangkan kelompok kepentingan lainnya akan berpendapat bahwa intervensi tersebut dilakukan untuk kepentingan publik yangluas.

Kita harus terlebih dahulu mempertanyakan tentang proses pengambilan keputusan. Adakah proses atau aturan dalam pengambilan keputusan yang bisa menjamin terwujudnya keputusan yang mempresentasikan kepentingan publik dan bukan kepentingan kelompok-kelompok tertentu? Uraian dalam paper ini didasarkan dari pengamatan atas proses politik yang terjadi di Amerika Serikat, khususnya yang terjadi dalam lima tahun belakangan ini. Selama perode tersebut saya mengamati tindak-tanduk kelompok-kelompok kepentingan tertentu dan berusaha keras menemukan cara untuk menghambat pengaruh mereka dalam proses pengamblian keputusan.

Sebagian dari jawabannya, yaitu reformasi dalam pendanaan kampanye politik, telah sering dibahas secara luas. Tindakan seperti pembatasan terhadap tingkat dan sumber donasi serta peningkatan transparansi pembiayaan akan mengurangi pengaruh kelompok kepentingan terhadap sektor publik[11]. Paper ini akan membahas isu-isu lain yang belum terlalu banyak didiskusikan. Banyak isu yang akan dibicarakan mengambil pendekatan filosofis yang jarang dipakai dalam perspektif ilmu ekonomi. Pembahasan mengenai konsesus, misalnya, akan menyoroti pentingnya komunitas. Suatu unit yang jarang dipakai dalam ilmu ekonomi karena ekonomi lebih menekankan unit analisisnya pada individu yang rasional (*a self-interested and rational individual*). Unit analisis individu memadang bahwa interaksi dengan individu lain hanya dilakukan untuk memenuhi kepentingan dan preferensi individu bersangkutan. Sedangkan

sebenarnya, banyak budaya di luar budaya *Anglo-Amerika* yang sangat individualis ini yang menghargai pentingya nilai-nilai kebersamaan dari komunitas. Paper ini akan mengajukan lima proposisi untuk memperbaiki kerja pemerintah dan tata pemerintahan berdasar prinsip-prinsip dan instrumen ekonomi yang diturunkan dari nilai-nilai tersebut.

Proposisi Pertama

Intervensi pemerintah dalam bidang yang secara nyata dan signifikan telah dipengaruhi oleh kepentingan kelompok tertentu harus dibatasi[12].

Strategi pertama adalah menekan "godaan" rente dengan jalan membatasi intervensi pemerintah dalam area yang telah dikuasai oleh kelompok-kelompok kepentingan. Penerapan strategi ini tidaklah mudah karena selain akan mendapat perlawanan dari kelompok kepentingan yang telah menikmati rente[13], di sisi lain, lemahnya komitmen pemerintah untuk membatasi intervensi akan menyebabkan tingginya biaya transaksi dalam implementasi yang bisa menimbulkan masalah baru di masa datang. Inilah yang menyebabkan strategi ini lebih berhasil diterapkan pada negosiasi perdagangan internasional[14].

Pembatasan intervensi pemerintah dalam bidang tertentu harus mendatangkan benefit yang lebih besar dibandingkan biaya yang ditimbulkannya. Perdagangan merupakan salah satu bidang tersebut. Penciptaan hambatan perdagangan bisa saja membawakan manfaat dalam skala terbatas. Hanya saja dalam prakteknya hambatan-hambatan tersebut cenderung menguntungkan kelompok-kelompok kepentingan serta menurunkan kesejahteraan. Tingginya intervensi dalam perdagangan internasional disebabkan karena hanya ada satu sisi intervensi, yaitu keuntungan yang diperoleh produsen domestik, yang dipresentasikan dalam proses politik sedangkan satu sisi yang lain, yaitu hilangnya keuntungan produsen asing, tidak terepresentasikan. Pada komoditas yang bersifat *pure domestic*, pemenang dan pecundang akan terepresentasikan dalam proses politik karena keuntungan yang didapat oleh produsen dari kenaikan harga akan diimbangi oleh kerugian yang diderita konsumen. Pertanian merupakan bidang lain yang sarat intervensi karena konsumennya sangat tersebar sedangkan produsennya sangat terkonsentrasi.

Intervensi dalam perdagangan dan pertanian lebih banyak berupa hambatan terhadap persaingan dibandingkan dengan bentuk subsidi langsung. Intervensi ini menumbuhkan kartel atau pengaturn sejenis yang merugikan konsumen. Kelompok-kelompok kepentingan yang diuntungkan dari intervensi ini bahkan kerap menggunakan argumen kepentingan publik untuk mendapatkan pembenaran bagi perlakuan khusus yang mereka terima.

Proposisi Kedua

Tindakan pemerintah harus didorong untuk memajukan persaingan.

Para pembuat keputusan harus mendorong terciptanya persaingan. Upaya pemerintah untuk membatasi persaingan hampir selalu menyebabkan turunnya tingkat kesejahteraan. Walaupun peran sebagai pendorong persaingan serta wasit dalam ekonomi pasar telah diyakini sebagai peran utamanya, pemerintah acap dapat ditekan untuk melakukan intervensi yang justru menghambat persaingan. Dalam beberapa kasus, khususnya di Amerika Serikat, kelompok kepentingan yang terkuat bukanlah perusahaan namun serikat buruh.

Seperti halnya hambatan dalam perdagangan, halangan dalam kompetisi seringkali disamarkan dalam argumen kepentingan publik. Subsidi *ethanol* di Amerika Serikat merupakan salah satu contohnya. Subsidi ini dipertahankan dengan alasan untuk mengurangi dampak terhadap lingkungan serta ketergantungan terhadap bahan bakar impor walaupun kenyataannya penggunaan bahan bakar ini berbahaya bagi lingkungan dan secara ekonomi tidak efisien[15]. hal serupa dijumpai pula dalam upaya kelompok-kelompok tertentu untuk berlindung dari persaingan dengan alasan proses yang terjadi merupakan persaingan yang tidak adil (*unfair and disruptive competition*). Perlindungan terhadap persaingan yang tidak adil sebenarnya merupakan hal penting, khususnya dalam konteks penegakkan hukum persaingan sehat dan peraturan *anti dumping*. Peraturan ini mengasumsikan bahwa perusahaan yang bisa menawarkan harga yang lebih rendah dibandingkan produsen domestik lainnya hanya dapat melakukannya melalui penerapan praktek perdagangan curang. Walaupun standar bagi praktek perdagangan internasional yang tidak adil berbeda dengan standar dalam perdagangan domestik yang diatur dalam perundangan *anti-trust*, produsen domestik kerap menerapkan standar ganda untuk melindungi dirinya dari pesaing asing[16].

Proposisi Ketiga

Keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahan harus dikedepankan

Kerahasiaan atau pembatasan informasi sering digunakan aparat pemerintah untuk menghambat partisipasi pihak lain dalam pengambilan keputusan. Tertutupnya proses pengambilan keputusan pada gilirannya akan meningkatkan pengaruh serta rente yang dikuasai aparat pemerintah serta membatasi persaingan dalam pengambilan keputusan.

Peningkatan keterbukaan bisa menjadi cara yang efektif untuk mengikis pengaruh kelompok kepentingan serta meningkatkan kinerja pemerintah. Pertama, keterbukaan akan menyurutkan intensitas pengaruh kelompok kepentingan atau meningkatkan biaya yang harus ditanggung kelompok kepentingan tersebut untuk memaksakan pengaruhnya. Kedua, kerahasiaan

akan menyulitkan upaya untuk memperbaiki kesalahan dan evaluasi terhadap aparat. Kepentingan untuk menyembunyikan kesalahan seringkali menjadi motif utama bagi kerahasiaan dibandingkan kepentingan untuk mneyembunyikan pengaruh kelompok tertentu. Ketiga, kerahasiaan mendatangkan rente bagi para penguasa informasi, memberikan mereka posisi tawar yang lebih baik serta mendistorsikan informasi. Aparat pemerintah selalu berusaha mencari alasan untuk kerahasiaan yang bisa menciptakan rente informasi untuk dipertukarkan dengan pers atau pihak lain yang bersedia melakukan kampanye dan melindungi kepentingan-kepentingan mereka. Kerahasiaan merupakan alat yang efektif untuk melidungi kewenangan dan menjalankan kekuasaan. Kerahasiaan menyebabkan diseminasi informasi dilakukan melalui proses yang tidak sinambung sehingga sewaktu-waktu bisa mendatangkan instabilitas jika terjadi “ledakan” informasi.

Pemerintah bahkan kini muncul dengan pembenaran baru bagi kerahasiaan dengan menyatakan bahwa perdebatan tentang apapun bisa menggangu mekanisme pasar. Sungguh suatu ironi karena orang-orang yang mengajukan argumen ini adalah mereka yang percaya akan rasionalitas pasar. Dukungan terhadap argumen kerahasiaan sangat berlawanan dengan kepercayaan atas rasionalitas pasar karena pasar yang rasional akan bekerja sesuai dengan kondisi fundamental perekonomian yang tidak akan dipengaruhi secara signifikan oleh informasi-informasi sepihak yang datang dari individu aparat pemerintah. Pengalaman bursa saham Amerika Serikat pada 1996 menunjukkan bahwa pernyataan (bukan kebijakan atau pengumuman penerapan kebijakan tertentu) dari tokoh sekaliber Alan Greenspan pun tidak menimbulkan efek yang berarti dalam keseimbangan pasar[17]. Hampir semua informasi pada akhirnya akan terungkap. Pengungkapan informasi secara bertahap dan berkesinambungan akan lebih menjamin stabilitas dibandingkan pengungkapan yang tiba-tiba dalam skala besar.

Proposisi Keempat

Upaya penyediaan barang publik oleh institusi di luar pemerintah harus didorong sebagai mekanisme untuk menciptakan persaingan serta sarana penyaluran aspirasi yang efektif.

Dukungan terhadap persaingan harus diperluas hingga ke dalam arena politik. Tindakan yang meningkatkan partisipasi dalam proses politik harus didorong sedangkan tindakan yang menghambat partisipasi harus ditentang. Kerahasiaan dalam pemerintah akan memperkuat halangan bagi partisipasi yang efektif dalam proses politik. Secara umum, halangan untuk ikut berperan serta dalam proses pengambilan keputusan akan membatasi persaingan yang efektif dalam menyuarakan aspirasi publik dan memperkuat pengaruh kelompok-kelompok kepentingan tertentu[18]. Seperti yang telah diuraikan, akan

banyak muncul *free rider* ketika biaya pengambilan keputusan sangat tersebar sedangkan keuntungannya terkonsentrasi pada kelompok tertentu. Aliran informasi yang terbatas akan makin meningkatkan biaya yang ditanggung individu dan makin mendifusikan partisipasi kelompok.

Pemerintah dapat melakukan intervensi untuk menjamin tersampaikannya suara dan kepentingan publik dalam proses politik. Pemerintah bisa mengambil langkah proaktif untuk memperluas penghimpunan masukan dari publik dalam pengambilan keputusan. Salah satu langkah yang bisa diambil adalah dengan memperluas akses dan peran dari organisasi-organisasi non pemerintah dalam proses politik tersebut. Sering tidak mudah untuk membedakan antara aspirasi yang membawa kepentingan para pencari rente dengan aspirasi dari kepentingan publik sehingga meningkatkan jumlah peserta proses politik dan tingkat persaingan di antara mereka akan menyeimbangkan pilihan-pilihan sosial yang akan dihasilkan[19].

Upaya pemerintah untuk meningkatkan peran serta organisasi non pemerintah tersebut walaupun bisa memperluas cakupan partisipasi publik namun tidak bisa sepenuhnya menjamin bahwa mereka yang berpartisipasi akan bisa mewakili pandangan masyarakat secara menyeluruh. Tidak tertutup kemungkinan bahwa mereka yang terlibat kemudian adalah kelompok-kelompok yang diuntungkan oleh suatu kebijakan tertentu pemerintah. Bahkan organisasi pemerintah pun acap lebih mewakili kelompok-kelompok tertentu daripada aspirasi seluruh kelompok masyarakat. Pemerintah dengan demikian harus tetap berupaya agar aspirasi dari mereka yang tidak terwakili tersebut tetap dapat dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan.

Proposis Kelima

Harus terdapat keseimbangan antara kepakaran dengan partisipasi demokratis dan prinsip pertanggunggugatan dalam pengambilan keputusan.

Keterbukaan juga perlu didorong untuk merambah bidang yang sebelumnya didominasi para pakar. Untuk mewujudkan hal ini para pakar harus bersedia meninggalkan kerahasiaan serta membuka diri terhadap ruang politik yang lebih luas sehingga bisa menyesuaikan kepakaran mereka bagi pencapaian tujuan yang diinginkan oleh masyarakat luas.

Kepakaran merupakan hal penting. Salah satu keterbatasn mekanisme partisipatif adalah tidak tercerminnya pertimbangan kepakaran dalam keputusan yang dihasilkan tindakan yang dilakukan acap tidak berhasil mencapai tujuan tersebut dengan cara yang paling efisien. Sebagai contoh, persepsi masyarakat terhadap bahaya lingkungan (*environmental hazard*) sering berbeda dengan fakta-fakta ilmiah terhadap resiko-resiko lingkungan tersebut[20]. Jika pengambilan keputusan sepenuhnya diserahkan pada mekanisme

partisipatif akan terdapat kesenjangan yang besar dari pengurangan resiko yang dipersepsikan oleh masyarakat dengan pengurangan resiko riil yang terjadi.

Proses politik telah mengenali kelemahan mekanisme partisipatif ini. Banyak kewenangan pengaturan di Amerika Serikat, sebagai contoh, dilimpahkan pada badan independen yang *bipartisan* serta bertanggung jawab pada *Congress* maupun pemerintah. Walaupun tidak sepenuhnya sempurna, pembatasan komunikasi antara badan-badan tersebut dengan pemerintah serta hubungan mereka dengan sektor swasta berhasil mencegah kooptasi para pakar dalam badan tersebut oleh kelompok kepentingan tertentu. Independensi seperti ini merupakan salah satu bentuk pembatasan yang saya ajukan dalam proposisi pertama. Badan-badan ini diberi kewenangan *kuasi-judikatif* meskipun tugas mereka lebih banyak melengkapi detil teknis dari kerangka regulasi.

Contoh paling popular dari pengecualian atas prinsip keterwakilan adalah kebijakan moneter[21]. Banyak negara memilih untuk menjadikan bank sentral mereka independen sehingga tidak sepenuhnya bertanggung jawab terhadap proses politik (pemilihan umum) serta pemerintahan yang dihasilkannya. Di sisi lain, pemerintahan terpilih harus mempertanggungjawabkan kinerja perekonomian kepada para pemilihnya. Ini kerap menempatkan pemerintah dalam posisi yang sulit karena mereka bergantung pada bank sentral yang tidak bertanggung jawab pada mereka. Terlebih lagi jika para pakar tersebut ditunjuk oleh pemerintah sebelumnya. Argumen bahwa kebijakan perekonomian makro terlalu penting untuk diserahkan pada para politisi mungkin cukup beralasan sebagai tindakan pencegahan dalam kondisi di mana kepentingan-kepentingan politis jangka pendek mendominasi pengambilan keputusan namun tidak relevan di negara-negara dengan tingkat defisit yang tinggi karena peluang bagi kesembronoan seperti itu dengan sendirinya telah mengecil.

Independensi bank sentral adalah hal yang penting di negara yang rentan terhadap praktek-praktek penyalahgunaan uang negara bagi kepentingan politis sesaat seperti pemilihan umum[22]. Namun, independensi ini bukan satu-satunya syarat ataupun jalan paling efektif untuk menjamin kebijakan moneter yang bertanggung jawab[23]. Para pemilih bahkan di negara yang diguncang krisis sekalipun sering kali bisa menggunakan hal pilihnya dengan bijaksana dengan tidak memaksakan penciptaan lapangan kerja di tengah ancaman inflasi (Stokes, 1996). Kebutuhan untuk memelihara kepercayaan pasar modal internasional juga bisa memaksa para politisi untuk menerapkan kebijakan moneter yang bertanggung jawab.

Argumen paling dasar bagi partisipasi yang lebih luas dalam perumusan kebijakan moneter adalah kenyataan bahwa kebijakan ekonomi melibatkan pilihan-pilihan yang tidak hanya membutuhkan jawaban-jawaban teknis. Bank sentral tidak hanya mengurusi masalah perbankan. Tindakan yang mereka lakukan akan mempengaruhi kebijakan perekonomian makro dan perilaku

perekonomian baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Bankir-bankir bank sentral acap kali hanya memiliki pengetahuan terbatas dalam isu-isu perekonomian makro yang seharusnya menjadi pertimbangan mereka. Meskipun kepakaran dibutuhkan dalam perumusan kebijakan moneter, perumusan kebijakan ini akan melibatkan korbanan dan pilihan-pilihan atas nilai. Pilihan-pilihan terhadap nilai dari para pakar di bank sentral tidak akan selalu sama dengan pilihan-pilihan masyarakat luas. Kepakaran juga tidak sepenuhnya bebas dari kepentingan-kepentingan tertentu. Oleh karenanya ketergantungan yang berlebihan pada kepakaran akan menghambat penyampaian aspirasi dan pilihan-pilihan publik.

Beberapa bank sentral berhasil mencapai tingkat kepakaran yang dibutuhkan dalam pencapaian misi utama mereka, seperti dalam stabilitas makro dan pertumbuhan. Namun banyak pula yang gagal menghimpun pakar-pakar terbaik di negaranya. Banyak pakar tersebut tidak cukup terlatih konsekuensi-konsekuensi makro dari keputusan yang mereka ambil dan hanya sedikit yang bisa mengkombinasikan dengan baik antara pilihan profesional dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Tingginya tingkat independensi bank sentral memang berasosiasi dengan stabilitas harga yang lebih terjamin, namun tidak ada bukti yang kuat yang menunjukkan bahwa independensi tersebut menjamin kinerja perekonomian riil yang lebih baik, baik dalam capaian tingkat pertumbuhan maupun tingkat stabilitas perekonomian[24]. Kepakaran tidak bisa dipisahkan dari nilai. Para pakar di bank sentral acap memusatkan pada nilai dan kepentingan yang mereka pilih. Inilah yang menyebabkan diperlukannya tingkat keterwakilan dan partisipasi publik yang mencukupi dalam badan-badan yang dipercaya untuk merumuskan kebijakan-kebijakan publik.

Lima proposisi yang diajukan di atas merupakan acuan yang bisa digunakan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan pemerintah yang telah dibahas pada awal paper ini. Banyak dari kelemahan tersebut yang tetap tidak bisa diatasi namun proposisi yang diajukan bisa membuat respon kita terhadap peran pemerintah menjadi lebih berimbang.

Proses Politik dan Kohesi Sosial: Antara Konsensus dan Advokasi

Banyak dari proposisi yang diajukan terkait dengan partisipasi dalam pengambilan keuptusan. Kerahasiaan hanya akan melibatkan sekelompok kecil masyarakat serta menyekat masyarakat luas dari proses yang berlangsung. Perdebatan antara pertimbangan kepakaran dan keterwakilan dalam pengambilan keputusan adalah perdebatan mengenai kepatutan suatu proses pengambilan keputusan untuk didelegasikan pada sekelompok kecil manusia dari keseluruhan populasi.

Ada isu lain yang terkait: bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung. Pilihan terhadap konsensus ataupun advokasi akan mendatangkan pengaruh yang penting terhadap kohesi sosial dan selanjutnya pada stabilitasi sosial dan ekonomi. Keputusan yang diambil berdasar konsensus akan memiliki tingkat ikatan yang lebih tinggi serta kemungkinan sukses yang lebih besar. Jika individu percaya bahwa pengambilan keputusan dilakukan dengan cara yang adil dan mereka telah terlibat secara aktif dalam proses tersebut, mereka akan lebih mendukung keputusan yang dihasilkan dan keberhasilan pelaksanaannya. Sebaliknya, kebijakan yang ditetapkan berdasar proses yang tertutup atau melalui advokasi akan menimbulkan pertentangan yang lebih tajam antara mereka yang diuntungkan dan dirugikan oleh keputusan yang dihasilkan. Kelompok yang tidak dilibatkan dalam proses akan berupaya untuk mengubah kebijakan dengan berbagai cara termasuk menghambat keberhasilan dari pelaksaaan kebijakan. Para pemegang proses akan menghalangi upaya perlawanan ini dengan berbagai cara pula yang pada akhirnya hanya akan meningkatkan biaya penerapan kebijakan serta menghambat fleksibilitasnya dalam menanggapi peristiwa-peristiwa tak terduga di masa datang.

Proses konsensus yang efektif membutuhkan keterbukaan. Argumen bahwa konsesus akan menimbulkan perdebatan-perdebatan penuh konflik sering diajukan untuk membatasi wacana serta memelihara kerahasiaan namun mengabaikan fakta bahwa beberapa proses advokasi yang saling bersaing (dalam konsensus) adalah cara terbaik untuk memunculkan pertimbangan yang lebih seimbang dalam pilihan kebijakan. Tanda dari demokrasi yang matang adalah penghargaan dan pemahaman terhadap pentingnya debat dan diskusi sebelum dan sesudah keputusan ditetapkan. Diskusi tersebut dilakukan bukan untuk menafikan keputusan yang telah diambil tapi untuk menyiapkan keputusan selanjutnya. Problem yang dihadapai masyarakat sangatlah kompleks sehingga semakin banyak diskusi terbuka berlangsung semakin banyak informasi dan preferensi warga yang terakomodasikan maka peluang terciptanya suatu konsensus yang lebih baik dengan tingkat komitmen yang lebih tinggi akan semakin besar[25].

Penyertaan merupakan bagian esensial dalam konsensus. Sementara para ekonom sejak lama berupaya mencapai kebijakan yang bisa memberikan keuntungan pada semua pihak atau tidak merugikan satu pihak pun (*Pareto improvement*), mereka jugan telah lama menyadari bahwa hanya sedikit perubahan yang benar-benar bisa menguntungkan semua pihak. Perubahan yang tidak menyertakan kelompok mayoritas dalam masyarakat tidak akan mendapat dukungan yang memadai. Kebijakan yang egaliter, di mana hasil-hasil pembangunan dinikmati secara merata adalah penting. Salah satu kunci keberhasilan negara-negara Asia Timur terletak pada strategi pertumbuhan mereka yang bersifat inklusif.

Penutup

Ini akan membawa kita pada tema awal kuliah ini: pelajaran yang bisa diambil dari pengalaman Asia Timur, baik itu keberhasilannya selama tiga dasawarsa terakhir serta masalah yang kini tengah mereka hadapi. Terlihat bahwa faktor-faktor yang dianggap bertanggung jawab terhadap masalah yang kini mereka hadapi ternyata sama dengan faktor-faktor yang menjelaskan sukses mereka selama ini. Pasar finansial yang kuat serta mampu memobilisasikan aliran tabungan dan mengalokasikannya dengan efisien[26] dalam sekejap berubah menjadi pasar yang rapuh dan dinilai sebagai biang keladi krisis yang terjadi. Mengelola masalah informasi dengan efektif, di antaranya dengan koordinasi yang erat antara pemerintah dan swasta, pernah dinilai sebagai sukses terbesar perekonomian negara-negara Asia Timur, namun hal itu kini dipandang sebagai sumber dari *political cronyism* dan ketidaktransparanan proses politik. Keterbukaan terhadap pasar internasional juga dipuji sebagai dasar sukses kawasan ini, namun tetap saja desakan bagi penghapusan hambatan perdagangan dan aliran modal menjadi komponen utama-utama paket-paket IMF untuk mengatasi krisis Asia Timur. Stabilitas makro, termasuk tingkat inflasi yang rendah, disepakati sebagai kunci utama dahsyatnya kinerja perekonomian Asia Timur, namun paket IMF di Korea tetap mengharuskan dibentuknya bank sentral yang independen dengan tugas tunggal bagi pengendalian harga. Dorongan bagi persaingan khususnya melalui kebijakan yang berorientasi ekspor, dinilai sebagai pilar penting perekonomian negara-negara ini namun kini justru dipandang sebagai salah satu kegagalan mereka.

Kita kelihatannya menafikan fakta bahwa krisis yang terjadi merupakan satu-satunya krisis yang terjadi dalam tiga puluh tahun sejarah pertumbuhan yang mengagumkan. Meskipun membawa kemunduran, krisis yang terjadi tidak akan menghapuskan capaian yang telah digapai sepanjang tiga dasawarsa itu. Kita telah memberikan penilaian yang bias terhadap krisis yang tengah terjadi dengan secara terburu-buru menyimpulkannya sebagai bukti dari gagalnya suatu sistem perekonomian.

Tidak ada perekonomian sejak awal munculnya kapitalisme yang terbebas dari fluktuasi. Catatan sejarah menunjukkan bahwa Asia Timur mengalami fluktuasi yang lebih sedikit dibandingkan perekonomian di kawasan lain sekaligus sebagai bukti bahwa perekonomian mereka tidaklah rapuh. Sepanjang tiga dekade terakhir, Indonesia dan Thailand tidak pernah mengalami pertumbuhan negatif sedangkan Korea dan Malaysia hanya mengalaminya satu kali. Sangat kontras dengan perekonomian Amerika dan Inggris yang sempat mengalami enam tahun pertumbuhan negatif dalam periode yang sama. Sejarah juga menunjukkan keberhasilan strategi investasi pemerintah negara-negara Asia Timur dalam jangka panjang. Andaipun kita menerima temuan Young dan beberapa ekonom lain yang menunjukkan pertumbuhan total *factor productivity* di Asia tidak lebih tinggi dibanding kawasan lain, tingkat pertumbuhan yang

terjadi di Asia juga tidak lebih rendah dari kawasan lain[27]. Fakta yang terjadi menunjukkan bahwa sistem realokasi yang dilakukan oleh pemerintah negara-negara tersebut berhasil mengalokasikan bagian yang lebih besar dari PDB untuk investasi dibanding kawasan lain tanpa mengurangi tingkat efisiensi agregat yang dicapai.

Perubahan pandangan serta perdebatan yang berkembang setelah krisis menunjukkan bahwa banyak kalangan terlampau menyederhanakan berlangsungnya fenomena yang kompleks di Asia Timur. Contoh yang paling nyata adalah dalam perdebatan mengenai *crony capitalism.* Hubungan yang erat antar pengusaha dan pemerintah di kawasan ini, seperti yang terjadi di Jepang dan Malaysia, memang bisa mengaburkan batasan antara pembentukan konsensus dan kolusi, antara kerja sama dan *political cronyism*. Resiko itulah yang telah menyebabkan banyak dari kita ragu untuk merekomendasikan adopsi model Asia Timur bagi negara-negara lain. Walaupun dalam perspektif yang lebih berimbang, pengalaman Asia Timur menunjukkan bahwa benefit yang didapatkan dari koordinasi yang erat mampu menekan efek negatif dari misalokasi sumber daya yang terjadi.

Pemerintah negara-negara Asia Timur sebenarnya menempuh langkah yang mirip dengan kebijakan pemerintah Amerika Serikat, khususnya dalam mendorong pemerataan pendidikan, pengembangan teknologi, penciptaan dan pengaturan lembaga finansial. Pemerintah Amerika Serikat juga terlibat dalam kebijakan industri yang sukses. Kebijakan pemerintah untuk mendukung ekspansi ekonomi ke wilayah barat dengan pembangunan jalan kereta api dapat dianggap sebagai awal kolaborasi pemerintah dan dunia usaha. Peran pemerintah dalam membiayai pengembangan jaringan telegram antara Baltimore dan Washington pada 1842 merupakan bentuk intervensi pemerintah yang lain.

Baik dalam kasus Asia Timur maupun Amerika Serikat, pembentukan lembaga finansial yang kuat dipuji sebagai salah satu sukses pemerintah. Namun, di kedua kawasan tersebut, pemerintah belum mampu menjamin stabilitas sektor finansial. Pemerintah Amerika Serikat, walaupun telah mendirikan *Office of the Comptroller of Currency* sejak 1863 serta mereformasi sektor finansialnya pada 1933, tetap tidak mampu menghapus berulangnya krisis finansial dalam perekonomian mereka. Krisis yang tengah berkecamuk di Asia Timur kembali menunjukkan pentingnya peran pemerintah yang lebih besar dalam pengaturan sektor finansial. Masalah dalam sektor finansial bisa memicu berlangsungnya efek sistemik yang bisa mengacaukan stabilitas sistem perekonomian secara menyeluruh[28].

Tentu saja terdapat pula perbedaan kebijakan pemerintah di antara kedua kawasan. Pemerintah Amerika Serikat, meskipun aktif mendorong pemerataan pendidikan, hanya sedikit berupaya menciptakan distribusi pendapatan yang

lebih merata. Banyak pemerintah di negara Asia Timur mengambil kebijakan pemerataan pertumbuhan ekonomi yang lebih nyata, seperti redistribusi lahan dan upah minimum untuk menekan munculnya kesenjangan pendapatan. Inilah yang menyebabkan mereka sukses dalam menurunkan angka kemiskinan. Berbeda dengan yang diramalkan Kaldor dan Kuznets, pembangunan bisa dilakukan tanpa harus diiringi oleh melebarnya kesenjangan secara drastis[29]. Tingkat kesenjangan negara-negara Asia Timur bahkan jauh lebih rendah dibandingkan yang terjadi di Amerika Serikat[30]. Kebijakan pemerataan ini mendorong tercapainya tingkat stabilitas sosial dan politik yang memadai bagi berlangsungnya pertumbuhan ekonomi yang pesat[31].

Dalam perspektif yang lebih berimbang, kini kita bisa melihat kelemahan dan keunggulan intervensi pemerintah. Kita akan mampu mengidentifikasikan masalah spesifik yang mendasari krisis Asia tanpa harus membebankan kesalahan pada kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Menarik untuk mencermati bahwa kegagalan yang terjadi disebabkan oleh diakhirinya intervensi pemerintah dalam beberapa bidang yang selama ini berhasil menopang pertumbuhan ekonomi mereka. Thailand sebagai contoh, selama ini memiliki seperangkat aturan ketat yang membatasi aliran pinjaman ke sektor properti. Pemerintah menyadari kerentanan sektor ini dan menganggap alokasi pinjaman kepada sektor lain yang lebih produktif akan menjamin pertumbuhan ekonomi. Reaksi Thailand atas tekanan dunia internasional bagi liberalisasi sektor finansial tidak diimbangi dengan penguatan struktur regulasi dan pengawasan. Jelaslah dalam kasus Thailand, masalahnya bukan pada peran pemerintah yang terlalu berlebih namun pada kurangnya peran pemerintah.

Beberapa kalangan berpendapat bahwa tidak semua usulan reformasi yang diajukan bertalian dengan krisis yang terjadi. Martin Feldstein[32], misalnya, memandang bahwa usulan untuk merombak kebijakan moneter Korea sehingga semata terpusat pada pengendalian harga tidaklah beralasan karena Korea tidak pernah mengalami tekanan inflasi. Feldstein berpendapat bahwa melakukan reformasi dalam bidang yang tidak langsung bertalian dengan krisis, khususnya pada hal-hal yang merefleksikan tatanan nilai masyarakat, akan menggerus proses demokrasi bahkan bisa bersifat kontra produktif terhadap proses reformasi dalam jangka panang. Reformasi yang bermakna tidak akan bisa dicapai atau dipelihara tanpa konsensus dan perdebatan publik yang terbuka.

Di sisi lain, jelas terlihat pula bahwa kurangnya transparansi telah membuat sektor finansial di Asia Timur menjadi rentan terhadap krisis serta membuat krisis yang terjadi menjadi begitu parah. *Debt equity ratio* yang tinggi memang bisa mendorong pertumbuhan ekonomi yang pesat dalam jangka pendek tanpa dukungan infrastruktur kelembagaan yang memadai bagi terbentuknya pasar modal yang kokoh[33]. Namun seperti yang dapat kita lihat kini, hal itu menyebabkan suatu negara makin rentan terhadap guncangan perekonomian.

Pilihan sektor swasta untuk mengabaikan resiko-resiko tersebut merupakan keputusan yang diambil oleh individu-individu perusahaan. Hanya saja pemerintah tetap bertanggung jawab karena pilihan-pilihan tersebut dipengaruhi oleh kegagalan pemerintah. Pemerintah lalai untuk menyusun struktur regulasi yang mencukupi bagi perbankan[34], termasuk penerapan analisis resiko yang memadai untuk perusahaan-perusahaan dengan rasio hutang yang tinggi dan pembatasan pinjaman yang berlebih dalam sektor-sektor tertentu seperti properti; pemerintah lalai untuk menyusun struktur regulasi bagi perkembangan pasar modal yang sehat, seperti perlindungan terhadap pemegang saham minoritas; pemerintah tidak mendorong penerapan standar akuntansi yang efektif serta tidak melakukan cukup tindakan untuk mengurangi dampak sistemik keputusan-keputusan yang diambil sektor swasta. Pemerintah negara-negara Asia Timur, bersama-sama pemerintah negara kreditor, gagal memaksa perbankan di negara-negara kreditor untuk lebih berhati-hati dalam menjalankan kebijakan kreditnya sehingga *debt equity ratio* perusahaan-perusahaan debitor di Asia Timur menjadi tak terkendali. Kegagalan pemerintah untuk bertindak (*omissions*) dengan demikian lebih menonjol dibandingkan kegagalan mereka dalam bertindak (*commissions*)[35] dalam krisis yang terjadi di Asia.

Pemerintah di negara-negara Asia Timur memang belum menerapkan prinsip *good governance* secara menyeluruh. Pemerintah mendorong persaingan dalam beberapa bidang namun membatasi penerapannya di bidang lain. Sektor ekspor sangat kompetitif namun sektor-sektor non perdagangan biasanya tidak. Dialog dan konsensus biasanya didorong dalam beberapa hal namun transparansi dan keterbukaan masih sangat terbatas di bidang lain. Keseimbangan antara konsensus dan advokasi dalam proses pengambilan keputusan sering kali belum terwujud. Namun demikian, perubahan ke arah positif mulai terjadi bahkan di tengah badai krisis. Korea Selatan misalnya, telah berhasil melakukan transisi kekuasaan yang demokratis untuk pertama kalinya melalui pemilihan umum yang terbuka serta pembentukan-pembentukan konsensus atas banyak isu kunci.

Masalah-masalah ini, seperti halnya keberhasilan yang telah dicapai dalam tiga dasawarsa terakhir, menyediakan kerangka untuk meninjau ulang peran pemerintah, mempertanyakan lagi peran apa yang seharusnya dimainkan pemerintah, bagaimana peran itu harus dimainkan dan yang lebih penting lagi adalah bagaimana keputusan untuk berperan tersebut dibuat.

Catatan

Makalah ini disampaikan pada acara 'The Tenth Anniversary of MITI Research Institute' dengan judul asli "Redefining the Role of the State. What should it do? How should it do it? And How should these decision be made?"

1. Di Indonesia, sorotan yang tajam terhadap *crony capitalism* belakangan ini seolah menenggelamkan fakta bahwa negara tersebut telah berhasil menurunkan angka kemiskinan dari 60 persen menjadi 11 persen dalam tiga dekade terakhir.
2. Lihat Williamson (1990) untuk informasi detail tentang *Washington Consensus* walalupun banyak literatur yang telah membahas kebijakan negara-negara Asia Timur dengan prinsip-prinsip utama konsensus tersebut, seperti Stiglitz (1996a) dan (1996b), atau Bank Dunia (1993).
3. Wade (1990).
4. Cina menyempal dari resep dasar transisi ekonomi dengan menerapkan sosialisme pasar ala Cina. Berbeda dengan Rusia dan negara lain yang sedang mengintegrasikan sistem perekonomiannya ke dalam pasar, Cina memilih untuk menggiatkan persaingan usaha dibandingkan melakukan privatisasi. Cina menunda restrukturisasi BUMN dan justru mendorong tumbuhnya perusahaan-perusahaan baru untuk bersaing dengan perusahaan publik yang ada. Kebijakan ini mendatangkan hasil yang mengagumkan. Cina menyumbang hampir 2/3 pertumbuhan pendapatan dari negara berpenghasilan rendah dalam tiga dekade terakhir dan 20 dari 30 propinsi di Cina merupakan unit ekonomi dengan tingkat pertumbuhan paling cepat di dunia.
5. Tidak adanya penekanan khusus pada distribusi bisa bersumber dari keyakinan bahwa efek negatif dari redistribusi akan melampaui benefit yang didapatkan dari proses tersebut.
6. Lihat Greenwald dan Sitglitz (1986).
7. Proposisi tentang netralitas moneter hanya valid dalam kondisi yang sangat terbatas. Lihat Greenwald dan Stiglitz (1986).
8. Lihat pula Jensen dan Murphy (1990).
9. Untuk penjelasan lebih lanjut tentang peran pemerintah di sektor ini lihat Stiglitz (1992).
10. Lihat Hellman, Murdock, dan Stiglitz (1995), Hellman dan Murdock (1995), Aoki, Murdock, Ojjkuno-Fujiwara (1997).
11. Jika seorang pejabat dilarang oleh perundangan untuk memiliki saham dalam perusahaan yang mungkin dipengaruhi oleh kebijakannya maka pejabat terpilih juga harus dilarang menerima uang dari perusahaan tersebut.
12. Beberapa kalangan bahkan menginginkan pembatasan peran pemreintah di segala bidang termasuk kebijakan perindustrian. Pembatasan yang terlau ketat, menurut saya, akan menimbulkan lebih banyak masalah.
13. Kelompok-kelompok kepentingan yang khawatir akan berkurangnya rente yang mereka dapatkan akan menentang perubahan menuju perbaikan Pareto (*Pareto-improving changes*) karena akan membuat rente yang selama ini mereka nikmati menjadi lebih nyata sehingga akan lebih mudah untuk digugat oleh kelompok lain.
14. Mekanisme perdagangan internasional telah berperan lebih efektif dalam penciptaan komitmen dibandingkan penerapan biaya transaksi domestik. Mereka yang menentang perluasan akses perdagangan internasional atau mempertahankan program subsidi pertanian di luar negosiasi perdagangan internasional sering menganggap perdagangan bebas hanya akan menguntungkan negara-negara maju. Hanya saja, secara prinsip, dalam pasar yang bersaing akan didapatkan justru oleh mereka yang mengurangi hambatan perdagangan mereka.
15. Penyediaan ethanol di Amerika Serikat memakan subsidi yang sangat besar. Produksi ethanol juga membutuhkan energi yang sangat besar sehingga pengurangan kebutuhan impor atas minyak melalui

konsumsi ethanol sangat tidak berarti. Ethanol jug menimbulkan masalah lingkungan karena mencemari udara dan mengurangi efisiensi bahan bakar.

16. Thurow (1985) menyatakan bahwa jika kebijakan anti dumping diterapkan pada perusahaan domestik maka 20 perusahaan terbesar dalam daftar *Fortune 500* akan dinyatakan bersalah karena melakukan dumping pada tahun 1982.
17. Pergerakan pasar adalah peristiwa yang bersifat acak.
18. Hirschmann (1970). Pada tingkat lokal, di mana warga bisa beralih antara wilayah yurisdiksi, pergerakan serta pilihan warga bisa memberikan sinyal pada pemerintah. Gagasan ini, lebih dikenal sebagai hipotesa Tiebout, merupakan dasar pemikiran bagi penerapan desentralisasi. Lihat pula Tiebout (1956) dan Stiglitz (1983) untuk menyimak perbedaan antara alokasi sumberdaya optimal dalam komunitas dan dalam padar barang non publik.
19. Di Amerika Serikat, sebagai contoh, *The Association for the Advancement of Ritered People* menyuarakan dengan baik aspirasi kelompok usia mereka namun bersamaan dengan itu mereka bertindak sebagai kelompok kepentingan yang menghambat berlangsungnya reformasi sektor publik yang diperlukan kelompok lain.
20. Slovic, Layman dan Flynn (1993), EPA (1987).
21. Stiglitz (1997b).
22. Banyak terdapat literatur yang membahas kecenderungan negatif kebijakan-kebiakan yang hanya berorientasi jangka pendek dan mengabaikan konsekuensi jangka panjangnya. Sebagai contoh lihat Dornbusch dan Edwards (1991).
23. Korelasi antara independensi bank sentral dengan kebijakan moneter yang lebih stabil sering kali lebih mencerminkan preferensi sosial dibandingkan pengaruh independensi itu sendiri. Masyarakat yang lebih peka terhadap inflasi cenderung memilih bank sentral yang independen (Possen, 1993). Sebagai contoh, Rusia memiliki bank sentral yang independen namun justru menjadi sumber tekanan inflasi yang tinggi sedangkan India memiliki tradisi stabilitas perekonomian makro tanpa bank sentral yang independen.
24. Alesina dan Summers (1993). Lihat pula Greenwald dan Stiglitz (1986).
25. Dalam komunitas yang mempunyai perbedaan nilai yang tajam antar kelompok, diskusi dan perdebatan terbuka sering ditakutkan akan menegaskan besarnya perbedan yang ada. Namun, di sisi lain penegasan tersebut bisa pula membawakan manfaat dengan mencegah kelompok mayoritas memaksakan nilai-nilainya pada kelompok minoritas.
26. Terdapat bukti yang kuat tentang korelasi antara kekuatan struktur pasar finansial dengan pertumbuhan ekonomi seperti yang diuraikan oleh King dan Levine (1993) maupun Levine (1997).
27. Young (1994) dan Kim dan Lau (1993). Hanya saja beberapa studi lain memandang bahwa temuan tersebut tidak membawakan pengaruh yang terlalu signifikan (Rodriguez-Clare, 1993).
28. Diskusi yang lebih komprehensif dapat dilihat pada Stiglitz (1997b).
29. Kaldor (1963) menyatakan bahwa kesenjangan yang cukup tinggi dibutuhkan untuk menghimpun tabungan yang cukup berarti. Pengalaman Asia Timur menunjukkan bahwa masyarakat miskin pun bisa menabung selama ada struktur kelembagaan yang tepat bagi aktivitas tersebut. Sebelumnya, Kuznets menyatakan bahwa kesenjangan akan naik dan kemudian turun dalam pola kurva U selama pembangunan berlangsung.
30. Rerata Indeks Gini di Amerika Serikat antara 1947-1991 mencapai 35,28 yang berada di bawah rerata 36,18 dari negara-negara Asia Timur (Taiwan, Cina, Indonesia, Jepang dan Korea) yang tumbuh lebih cepat.
31. Bank Dunia (1993), Birdsall dan Sabot (1993), Campos dan Root (1996).
32. Feldstein (1998)

33. Transparansi penting karena kreditor sulit untuk membedakan peminjam yang baik dengan yang buruk sehingga cenderung untuk menunda pemberian pinjaman. Hanya saja transparansi semata tidaklah cukup. Bahkan negara Skandinavia yang mempunyai derajat transparansi tertinggi serta pemerintahan terbersih pun tidak bisa melepaskan diri dari krisis finansial.
34. Masalah perbankan harus dilihat dari perspektif yang seimbang. Perbankan di negara-negara krisis telah melakukan kesalahan dalam mengelola kebijakan pemberian pinjamannya. Namun, perbankan dan otoritas moneter di negara-negara maju tidak terbebas dari tanggung jawab.
35. Beberapa kebijakan pemerintah memang juga ikut berperan dalam terjadinya krisis, seperti kebijakan nilai tukar yang menyebabkan persepsi yang salah atas resiko fluktuasi nilai tukar terhadap pinjaman luar negeri. Namun kebijakan-kebijakan yang salah arah tersebut tetap harus dibedakan dengan sumber-sumber penyebab krisis. Kebijakan-kebijakan tersebut hanya secara tidak langsung memperbesar kerentanan perekonomian negara terhadap krisis.

TENTANG

INFID

INFID (*International NGO Forum on Indonesian Development*) didirikan tahun 1985 dengan nama INGI (*Inter-NGO Conference on IGGI Matters*) atas prakarsa sejumlah ornop Indonesia dan mitranya dari Belanda. INFID adalah jaringan yang plural dan terbuka dari ornop atau individu di Indonesia dan di negara-negara anggota CGI (*Consultative Group on Indonesia*), yang mempunyai kepedulian dan komitmen kepada masalah-masalah yang dihadapi oleh Indonesia. Sejak 1985, INGI/INFID telah memberikan masukan, kritik dan rekomendasi kepada IGGI mengenai masalah pembangunan di Indonesia. IGGI adalah konsorsium negara-negara donor untuk Indonesia, yang dalam perkembangannya berubah menjadi CGI (1992) yang diketuai oleh Bank Dunia.

INFID bertujuan untuk memfasilitasi komunikasi antara ornop dalam dan luar negeri dalam rangka mempromosikan kebijakan-kebijakan bagi penghapusan utang, pengentasan kemiskinan sruktural dan meningkatkan kapasitas untuk memperbaiki kondisi kaum miskin dan kaum terpinggirkan di Indonesia.

Selain buku "Washington Consensus (Liberalisasi, Deregulasi, Privatisasi): Arah Menuju Jurang Kemiskinan", di tahun 2002, INFID juga menerbitkan buku:

1. "Odious Debt (utang najis): obral utang, korupsi dan kerusakan lingkungan di dunia" terjemahan dari buku Patricia Adams.
2. "Dark Victory: Kemenangan yang kelam: Amerika Serikat penyesuaian struktural dan kemiskinan global" terjemahan buku karangan Walden Bello, Shea Cunningham dan Bill Rau. Buku ini diterbitkan bekerja sama dengan Yakoma PGI.
3. "Republik Pasar Bebas: Menjual Kekuasaan Negara, Demokrasi dan Civil Society kepada Kapitalisme Global" terjemahan tulisan Susan George.

INFID beralamat di:

Jl. Mampang Prapatan XI No. 23
Jakarta Selatan, 12790
Phone: +62-21-79196721; 79196722
Fax: +62-21-7941577
Email: infid@nusa.or.id
Homepage: www.infid.or.id

JOSEPH E. STIGLITZ

Joseph E. Stiglitz lahir pada tanggal 9 Februari 1943, saat ini menjabat sebagai profesor bidang ekonomi dan keuangan pada departemen ekonomi di Columbia University, New York, AS. Beliau mendapatkan gelar doktornya dalam bidang ekonomi di M.I.T., USA pada tahun 1967 dan setelah itu mendapat gelar doktor kehormatan (*honorary doctorates*) dari 18 universitas di seluruh dunia, juga memperoleh 13 Fellowship dan Penghargaan.

Sebagai profesor dan ahli ekonomi, perjalanan karir Stiglitz sejak tahun 1966 sebagian besar adalah sebagai dosen / profesor di berbagai universitas terkemuka di AS, kecuali saat beliau menjabat sebagai *Senior Vice President* dan *Chief Economist* di World Bank pada tahun 1997 sampai tahun 2000. Selain itu, dalam perjalanan karirnya, Stiglitz juga menjabat baik sebagai anggota board, kepala delegasi maupun posisi lainnya, di berbagai organisasi internasional. Juga, sebagai konsultan untuk perusahaan, institusi ataupun organisasi internasional seperti World Bank, OECD, Inter-American Development Bank, Electrical Power Research Institute, Bell Labs, dll. Juga sebagai konsutan pemerintah AS pada *US State Department, US Treasury*, dan *Department of Justice.* Dan untuk negara-negara bagian AS seperti Louisiana, Texas dan Alaska.

Sejak tahun 1966, Stiglitz telah menulis ratusan artikel dalam bidang ekonomi di berbagai terbitan, jurnal, majalah di seluruh dunia dan telah menulis 24 buku.